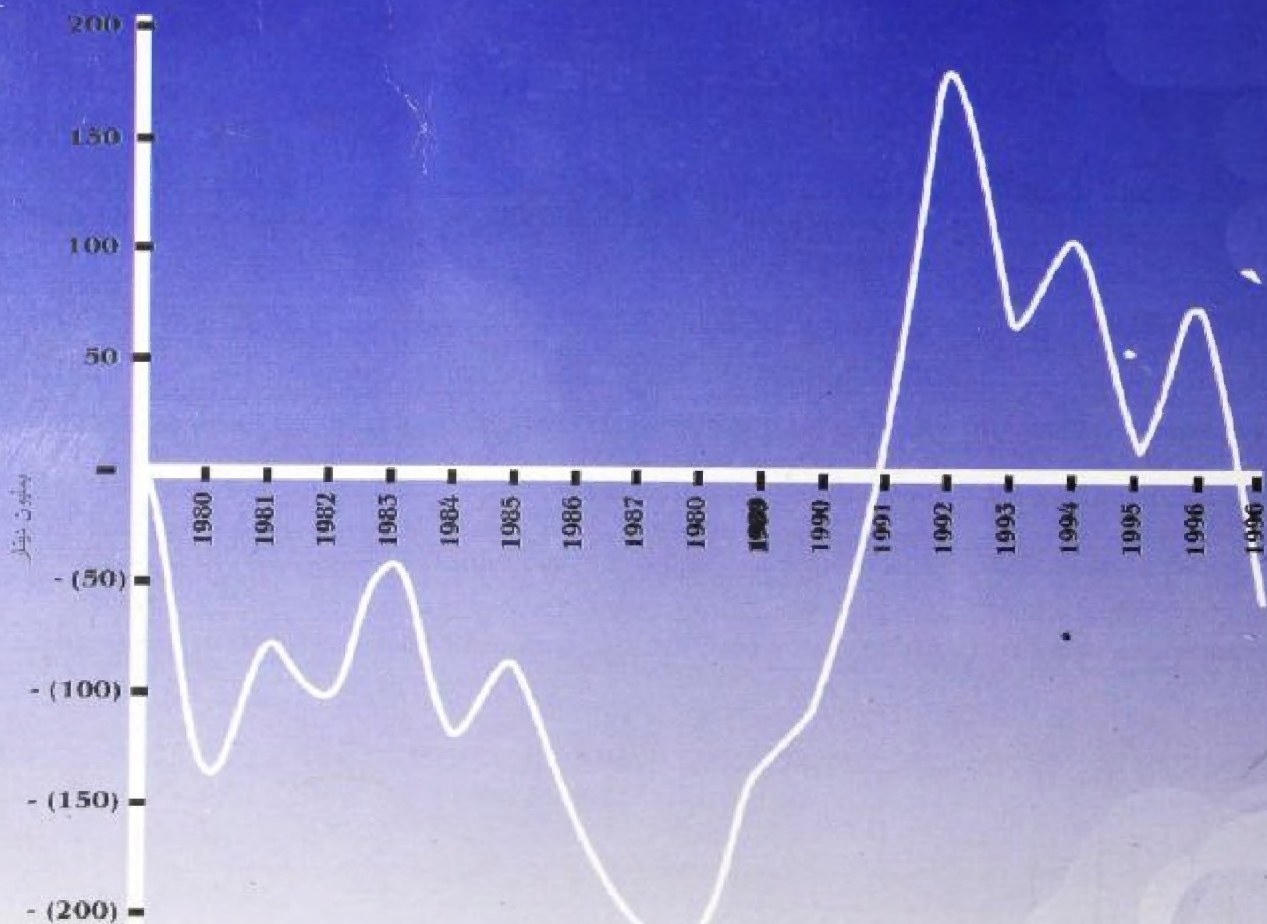


المالية العامة

تأليف



المالية العامة

الأستاذ الدكتور سليمان أحمد اللوزي

عميد كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية

جامعة عمان

الدكتور علي محمد خليل

قسم العلوم المالية والمصرفية

جامعة عمان

رقم الايداع لدى دائرة المكتبة الوطنية

(١٩٩٩/١١/١٩٩٩٠)

رقم التصنيف ٣٣٦

المؤلف ومن هوفي حكمه : سليمان أحمد اللوزي، علي خليل

عنوان الكتاب : المالية العامة

الموضوع الرئيسي : ١- العلوم الاجتماعية

٢- المالية العامة

بيانات النشر : عمان: دار زهران للنشر والتوزيع

* تم اعداد بيانات الفهرسة والتصنيف الأولية من قبل دائرة المكتبة الوطنية

حقوق الطبع محفوظة للناسر

المحتويات

تمهيد

7

13

الباب الأول

المقدمة

15

الفصل الاول : مقدمة عامة

16

المبحث الأول علم المالية العامة

24 المبحث الثاني: النشاط المالي العام والنشاط المالي الخاص.

26 المبحث الثالث: التفاعل بين القطاع العام والقطاع الخاص

31 المبحث الرابع: السلع الخاصة والسلع العامة

37 المبحث الخامس علم المالية العامة والعلوم الاخرى

45

الباب الثاني

الوظائف المالية

47

الفصل الثاني: وظائف المالية العامة

47

المبحث الأول الوظائف المالية

79

المبحث الثاني: التعارض والتنسيق بين الوظائف

87

الباب الثالث

النفقات العامة

89

الفصل الثالث: النفقات وقواعدها وهيكلها

89	المبحث الاول : مفهوم النفقة العامة وتطورها
94	المبحث الثاني: قواعد النفقات العامة
95	المبحث الثالث: هيكل النفقات العامة
111	الفصل الرابع : النفقات وتزايدها
111	المبحث الأول : حجم النفقات العامة
121	المبحث الثاني : نمو النفقات العامة
121	المطلب الأول : التفسير النظري.
127	المطلب الثاني: التفسير الواقعي.
137	الفصل الخامس : تأثير النفقات العامة
138	المبحث الأول : تأثير مشتريات الدولة من السلع والخدمات.
142	المبحث الثاني: تأثير المدفوعات التحويلية والنقدية والعينية.
147	الباب الرابع
	الايادات العامة
155	الفصل السادس : الإيرادات المحلية غير الضريبية
155	المبحث الأول: الإيرادات من أملاك الدولة
160	المبحث الثاني الإيرادات من الرسوم والغرامات والأتاوات
173	الفصل السابع :الإيرادات المحلية الضريبية

173	المبحث الأول: مفهوم الضريبة
180	المبحث الثاني: الأساس القانوني في فرض الضريبة
183	المبحث الثالث القواعد التي تحكم فرض الضريبة
189	الفصل الثامن: التنظيم الفني للضريبة
189	المبحث الأول : سعر الضريبة
197	المبحث الثاني: اساليب تقدير الضريبة
201	المبحث الثالث: طرق تحصيل الضريبة
207	الفصل التاسع : الهيكل الضريبي
209	المبحث الأول الهياكل الضريبية القديمة
211	المبحث الثاني: الهياكل الضريبية الحديثة
233	الفصل العاشر : العبء الضريبي
233	المبحث الأول : نقل العبء الضريبي
241	المبحث الثاني : تأثيرات الضرائب.
253	الفصل الحادي عشر: القروض
254	المبحث الأول: القروض والفكر المالي
257	المبحث الثاني أنواع القروض
264	المبحث الثالث: التنظيم الفني للقروض.
284	المبحث الرابع: تأثير القروض العامة

293 الفصل الثاني عشر : الاعانات

294 المبحث الأول أنواع الاعانات

295 المبحث الثاني: أسباب تقديم الاعانات

297 الباب الخامس

الموازنة العامة

الفصل الثالث عشر :أهداف الموازنة، مراحلها والقواعد التي تحكمها

299

299 المبحث الأول الموازنة العامة وأهدافها

304 المبحث الثاني: الموازنة العامة ومفاهيم مالية أخرى

306 المبحث الثالث: قواعد الموازنة العامة

307 المطلب الأول: وحدة الموازنة

310 المطلب الثاني: عمومية الموازنة

312 المطلب الثالث: توازن الموازنة

318 المطلب الرابع : سنوية الموازنة

321 المبحث الرابع: مراحل الموازنة العامة

335 الباب السادس

تطبيقات

337 الفصل الرابع عشر : مشكلات الموازنة في الدول النامية .

الفصل الخامس عشر: الموازنة العامة في الدول النامية (حالة دراسية).

361

تمهيد

ان علم المالية هو فرع من فروع علم الاقتصاد. وان فهم مكانته وتطوره ومدى تأثيره في حياة المجتمعات يتوقف على معرفتنا لظهور وتطور علم الاقتصاد كفرع من فروع المعرفة القابلة للدراسة والبحث. ففي سنة 1776 قام آدم سميث بنشر كتابه "ثروة الامم" الذي يعتبر اللبنة الاولى في أسس علم الاقتصاد. ومن ثم توالى الكتابات بعد سميث وتبلورت أفكار مدرسة تقليدية عرفت فيما بعد بالمدرسة الكلاسيكية. وقد كان للدولة دور محدود في الحياة الاقتصادية وفقا للمعتقدات الكلاسيكية. إذ تحددت وظائف الدولة بالمحافظة على الامن الداخلي وحماية البلاد من الاعتداءات الخارجية وتحقيق العدالة فقط. وهكذا نرى ان لا دور للدولة في التدخل في النشاط الاقتصادي. ويعتقد المؤيدون للمذهب الكلاسيكي بأن العرض الكلي يخلق الطلب الكلي عليه (قانون ساي في الاسواق). وعليه سيكون العرض الكلي مساويا للطلب الكلي. أي أن الاقتصاد في حالة توازن. كما أنهم يعتقدون بأن توازن الاقتصاد هذا هو دائما عند مستوى التشغيل الكامل. وهذا يعني عدم وجود مشكلة بطالة وطبقا لهذا الاعتقاد التزمت الدولة بدور الحياد وظلت بعيدة عن التدخل في النشاط الاقتصادي

وقد ترتب على هذا الدور المحايد للدولة، محدودية مالية الدولة التي انحصرت في تحصيل الايرادات للانفاق على الدفاع والامن الداخلي والعدالة فقط، ومراعاة عدم الاسراف في الانفاق العام من أجل تخفيف العبء الذي يتحمله الناس بسبب دفع الضرائب. مع مراعاة ضرورة ان تكون الموازنة العامة في حالة توازن، فلا فائض ولا عجز في الايرادات العامة. وهكذا نرى أن مالية الدولة

الحارسة محصورة في نطاق ضيق. وقد ترتب على ضيق نطاق مالية الدولة ضيق نطاق علم المالية العامة كفرع من فروع علم الاقتصاد وظل بعيدا عن الازدهار.

إلا أن الازمة الاقتصادية الكبرى التي عرفت بالكساد العظيم الذي اجتاح المجتمعات الرأسمالية خلال الفترة 1929-1933 قد أثبت عدم صحة قواعد الفكر الكلاسيكي. حيث أن قانون ساي في الاسواق لم يثبت صحته لوجود آلاف السلع مكدسة على الرفوف. كما أن وجود الملايين من العمال العاطلين عن العمل اثبت عدم صحة ادعاء الكلاسيك بأن الاقتصاد يعمل دائما عند مستوى الاستخدام الكامل.

فالأزمة الاقتصادية اذن وضعت الفكر الاقتصادي الكلاسيكي امام اختبارا صعبا لم يستطع اجتيازه. وهذا قد دفع كينز في سنة 1936 إلى طرح أفكار ومبادئ اقتصادية جديدة في كتابه "النظرية العامة". حيث بين بأن الطلب الكلي يمكن ان يتساوى مع العرض الكلي ولكن ليس من الضروري ان يكون دائما عند مستوى الاستخدام الكامل كما ادعى الكلاسيك. وبذلك بين كينز ان توازن العرض والطلب الكلي يمكن ان يحصل دون مستوى الاستخدام الكامل وحدث بطلاله او فوق مستوى الاستخدام وحدث تضخم. وقد اشار كينز إلى ضرورة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي في حالات الركود مثلا. حيث أن الاتفاق الخاص على الاستهلاك والاستثمار (الطلب الكلي) أقل من العرض الكلي، وان الهدف من التدخل هو زيادة الطلب الكلي للوصول بالاقتصاد إلى مستوى الاستخدام الكامل. وهذا يعني خروج الدولة عن دورها التقليدي المحايد. أي من دور الدولة الحارسة إلى دور الدولة المؤثرة في النشاط الاقتصادي للمجتمع من خلال ولوج الدولة في مجالات كثيرة للنشاط وقيامها بتقديم الكثير من السلع والخدمات العامة

وقد ترتب على الدور الجديد للدولة اتساع نطاق المالية العامة من إيرادات ونفقات وموازنة . وظهر أهمية استخدام السياسة المالية في التأثير على النشاط الاقتصادي وتوازن الاقتصاد القومي. وعليه نرى أن نطاق علم المالية العامة قد اتسع هو الآخر ليشمل دراسة السياسة المالية وتأثير المتغيرات المالية على الاقتصاد القومي كتحصيل الموارد والتوزيع والاستقرار والنمو الاقتصادي وتحقيق أقصى درجات الرفاهية في المجتمع. وبذلك نرى أن علم المالية العامة قد ازدهر وتزايدت أهميته.

وبعد الحرب العالمية الاولى ساد تطبيق الفكر الاشتراكي في بعض البلدان، والتي اصبح فيها للدولة دورا متعاظما في قيادة النشاط الاقتصادي. حيث أن النظام الاقتصادي الاشتراكي يقوم على اساس الملكية العامة لوسائل الانتاج، وبذلك اصبح القطاع العام الذي تتولى الدولة ادارته هو القطاع المسيطر في النشاط الاقتصادي. وقد أدى هذا الاتساع في القطاع العام إلى اتساع حجم المالية العامة في الدولة الاشتراكية بشكل يفوق ما هو عليه الحال في أي من البلدان الرأسمالية. وهذا يعني أن علم المالية العامة أخذ يولي اهتمامه إلى الاقتصاد بأكمله. مما أدى إلى تعزيز مكانته وتعاظم أهميته

أما في بلدان العالم الثالث فنجد أن المرحلة الاقتصادية التي يمر بها الاقتصاد القومي وطبيعة الهيكل الاقتصادي، قد وضعت الدولة امام مسؤولية التعجيل في عملية التنمية الاقتصادية بهدف اللحاق ببلدان العالم المتقدم. وهذا يعني اضافة مهام أخرى إلى نشاط الدولة. حيث ترتب على ذلك ضرورة قيام الدولة بانشاء البنى التحتية الضرورية للعملية التنموية التي تقودها الدولة. ومثال ذلك انشاء السدود

والخزانات وشبكات الري والبزل والطرق السريعة ومحطات توليد الطاقة الكهربائية وغيرها. إذ أن القطاع الخاص قد لا يدخل في مثل هذه النشاطات الاقتصادية . مما يؤدي إلى تعثر وتباطؤ عملية التنمية وعدم وصول الاقتصاد القومي إلى الاهداف المرسومة له بموجب الخطط في الوقت المحدد. وعليه لا بد من توسع القطاع العام. فمع توسع القطاع العام اتسع نطاق المالية العامة في الدولة النامية. وقد نجم عن هذا كذلك زيادة أهمية علم المالية العامة. مما سبق يمكن القول بأن اتساع نطاق علم المالية العامة وازدهاره ارتبط باتساع نطاق دور الدولة في النشاط الاقتصادي.

وأخيرا لا بد ان نشير إلى ان حركة الخصخصة او التخاصية التي تبلورت في مطلع الثمانينات وسادت معظم بلدان العالم المتقدم والنامي وحتى البلدان الاخذة بتطبيق الفكر الاشتراكي. وأن هذه الحركة تنادي بتقليص القطاع العام وتحويل الملكية العامة إلى ملكية خاصة. وهذا لا يعني اطلاقا عودة الدولة إلى الدولة الحارسة ولكنه يعني الاعتدال في التدخل في النشاط الاقتصادي لما فيه مصلحة المجتمع. فبالرغم من كل هذا ظل تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي قائما لصالح المستهلكين والمنتجين والمصدرين والمستوردين حتى في أكثر الدول الرأسمالية تمسكا بنظام السوق كالولايات المتحدة الأمريكية. وظلت السياسة المالية ضرورة لا بد منها للتأثير على الاستقرار الاقتصادي والتخصيص والتوزيع وحل مشاكل البطالة والتضخم والوصول بالمجتمع إلى اعلى درجات الرفاهية. وعليه بقي علم المالية العامة يحتل مكانته المرموقة ودوره المؤثر في المجتمع

وقد تناولنا في هذا الكتاب دراسة المبادئ الأساسية في علم المالية العامة في ستة ابواب تضمن الابواب الخمسة الاولى منها الجانب النظري أما الباب السادس فقد تضمن على الجانب التطبيقي للنشاط المالي. ففي الباب الاول تم دراسة علم المالية العامة وتطوره وعلاقته بفروع المعرفة الاخرى، وفي الباب الثاني نقوم بدراسة الوظائف المالية، أما في الباب الثالث فتتم دراسة النفقات العامة وهيكلها ونموها بالاضافة إلى تأثيراتها الاقتصادية والاجتماعية، وفي الباب الرابع تتم دراسة الإيرادات العامة الضريبية منها وغير الضريبية وتأثيراتها الاقتصادية والاجتماعية. أما الباب الخامس فنتناول فيه دراسة الموازنة العامة والمبادئ التي يجب أخذها بنظر الاعتبار عن اعداد الموازنة ومراحل دورة حياة الموازنة العامة. هذا في جانب النظرية المالية، اما في الجانب التطبيقي فسندرس الموازنة في بلدان العالم الثالث مع حالة دراسية نتناول فيها المالية العامة في الاردن للفترة 1980 - 1997 وذلك في الباب السادس.

أما بالنسبة للمنهجية المتبعة في هذا الكتاب فهي منهجية موسجريف - موسجريف مع شي من الاختلاف ففي الوقت الذي نتفق معهما في الوظائف المالية نختلف معهما في الفصل بينهما. إذ أن موسجريف - موسجريف قد حددوا الوظائف المالية بالتخصيص والتوزيع والاستقرار، وقد ضمنا هدف الاستقرار على الاستقرار والنمو. بينما نرى أن من الضروري فصل هدف النمو عن هدف الاستقرار. وبذلك تصبح أهداف المالية العامة هي التخصيص والتوزيع والاستقرار والنمو

ومن خلال تجربتنا في تدريس مادة المالية العامة وجدنا أن تبسيط الافكار وتسهيل مهمة استيعاب المادة العلمية يتم باستخدام الاشكال والرسوم البيانية . ولهذا جاء أسلوب التحليل في هذا الكتاب مؤكدا على استخدام العرض البياني والابتعاد عن الاسلوب الوصفي ما أمكن ذلك . كما أن هذا الكتاب كتب بأسلوب يفترض بأن القارئ الكريم ملما بمبادئ الاقتصاد الكلي والجزئي . وننصح القارئ بالتأكيد على دراسة الباب الاول والثاني من أجل تسهيل استيعاب بقية الابواب

وأخيرا فإن هذا الكتاب لم يكن ليظهر بصورته هذه الا بجهود متميزة بذلها العاملين على طباعته في دار زهران للنشر ، فلهم منا جزيل الشكر والتقدير .

المؤلفون

الباب الاول

مقدمة

يتضمن الباب الاول من هذا الكتاب على الفصل الاول، ويحتوي هذا الفصل على مقدمة تمهيدية في علم المالية العامة كعلم ظهر قديما وازدهر حديثا بعد تطور دور الدولة وتدخلها في النشاط الاقتصادي، ومن ثم بروز القطاع العام وتعاضمه والتفاعل القائم بينه وبين القطاع الخاص، وقد انتهى الفصل في ايضاح العلامة الوثيقة القائمة بين علم المالية العامة والعلوم الاخرى

الفصل الأول

مقدمة عامة

مع ظهور الدولة وتطورها ظهر النشاط المالي وتطور بتطور دور الدولة، وكذلك ظهرت الحاجة إلى السلع العامة وتطورت. وقد ترتب على هذا تطور علم المالية العامة، العلم الذي يهتم بدراسة النشاط المالي للدولة والاهداف التي يرمي النشاط المالي إلى تحقيقها

وعليه سنتناول في هذا الفصل المفهوم الضيق والمفهوم الواسع لعلم المالية العامة في المبحث الاول. أما في المبحث الثاني فسنناقش اختلاف طبيعة النشاط المالي الخاص عن النشاط المالي العام. وفي المبحث الثالث ستوجه اهتمامنا لدراسة التفاعل بين القطاع العام والقطاع الخاص. وبعد دراستنا لطبيعة السلعة العامة والسلعة الخاصة سنستخدم احد المعايير للتمييز بينهما في المبحث الرابع. وأخيرا وفي المبحث الخامس ستتم مناقشة العلاقة بين علم المالية العامة وبعض فروع المعرفة ذات العلاقة

المبحث الاول

علم المالية العامة

مفهوم علم المالية العامة

ان دراستنا لأي علم من العلوم اليوم تتطلب اعتماد تعريفاً يحدد نطاقه واهدافه، وأن نطاق العلم وأهدافه قد تختلف باختلاف الفترة الزمنية واختلاف الكتاب. وهنا لابد أن نشير إلى ان علم المالية العامة Public Finance قد اتسع نطاقه باتساع دور الدولة واختلفت آراء كتاب المالية العامة في تحديد اهدافه.

ان المالية العامة للدولة الحارسة اقتصرت على تحصيل الإيرادات العامة للاتفاق على الامن الداخلي والدفاع والعدالة. وهكذا اقتصر علم المالية العامة على دراسة تحصيل الإيرادات لتغطية النفقات المذكورة في موازنة متوازنة دون ان يكون هناك أي عجز أو فائض. اذ نادى الكتاب في تلك الفترة بالاقتصاد وبالنفقات العامة وتجنب الاسراف والتبذير من جهة والعدالة في توزيع العبء الضريبي الذي يتحمله افراد المجتمع من جهة أخرى⁽¹⁾. وفي هذا النطاق الضيق لدور الدولة يمكن تعريف علم المالية العامة بأنه العلم الذي يهتم بدراسة النشاط المالي للدولة من إيرادات ونفقات موازنة فقط

ومع اتساع نطاق دور الدولة وتدخلها في الحياة الاقتصادية للمجتمع، اتسع النشاط المالي للدولة وتعددت أهدافه. إذ لم تعد مالية الدولة مقتصرة على جباية

الايادات العامة لتغطية النفقات العامة على وظائف الدولة التقليدية بل تعدتها إلى توسيع دائرة الانفاق العام واستخدام الايرادات والنفقات في تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية Economic and Social Goals. وهكذا يمكن تعريف علم المالية العامة في ظل تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي بأنه العلم الذي يهتم بدراسة النشاط المالي للدولة من ايرادات ونفقات عامة وموازنة واستخدام السياسة المالية لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية ورفع مستوى الرفاهية في المجتمع (2) والمقصود بالايادات والنفقات الموازنة العامة في ظل الدولة المتدخلة في هذا التعريف

أ. الايرادات العامة : وهي مبالغ تحصل عليها الدولة من الضرائب والرسوم والغرامات وايجارات اراضي وعقارات الدولة، والقروض الداخلية منها والخارجية، والمنح والاعانات الدولية

ب. النفقات العامة: وهي مبالغ نقدية تقوم الدولة بانفاقها على هيئاتها العامة وعلى تقديم السلع والخدمات العامة في شتى ميادين الحياة الاقتصادية للمجتمع. هذا بالاضافة إلى تقديم الاعانات، كالانفاق على التعليم والخدمات الصحية واعانة بعض الشرائح الفقيرة في المجتمع، واعانات البطالة. وفضلا عن ذلك اعانات الانتاج ودعم التصدير واعانات تشجيع الاستثمارات واعانات دعم الاسعار لبعض السلع التموينية الاساسية وغير ذلك. وأخيرا الانفاق على استثمارات القطاع العام

ج. الموازنة العامة : وهي وثيقة مالية تجمع بين إيرادات الدولة ونفقاتها العامة. وهذه الوثيقة تعكس فلسفة النظام السياسي القائم واستخدام السياسة المالية Fiscal Policy في معالجة مشاكل الاقتصاد القومي ورفع مستوى رفاهية المجتمع

أما الاهداف الاقتصادية والاجتماعية التي ترمي السياسة المالية إلى تحقيقها فهي

أ. التخصيص الأمثل للموارد الاقتصادية (الأرض، رأس المال، والعمل، والتنظيم) وذلك من أجل انتاج السلع الخاصة والسلع العامة.

ب. التوزيع العادل للدخل القومي بين افراد المجتمع من خلال الضريبة - الاعانة، وتحقيق التوازن الاجتماعي

ج. الاستقرار الاقتصادي والتقليل من آثار التقلبات في الناتج والدخل والانفاق وما يترتب عليها من تقلبات في مستويات البطالة والتضخم وتأثيرها في حياة ومستوى رفاهية المجتمع. أي الوصول بالاقتصاد القومي الى مستوى التشغيل او الاستخدام الكامل للموارد الاقتصادية

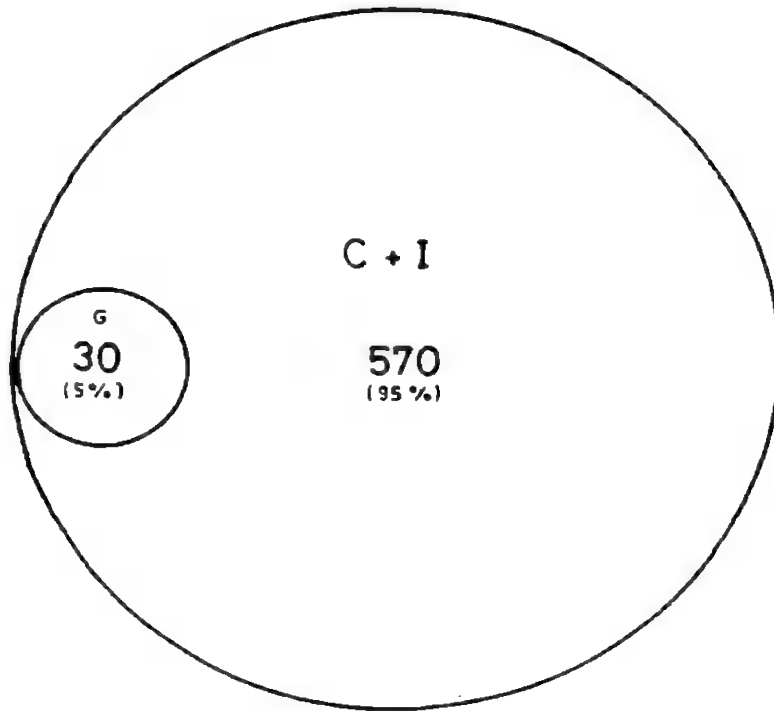
د. النمو الاقتصادي المتوازن والذي تهدف السياسة المالية الى تحقيقه من خلال التأثير على تنمية الموارد ومن خلال الانفاق على احداث تغييرات تكنولوجية.

وأخيرا لا بد أن نشير الى أن هذا التعريف قد تناول النشاط المالي والسياسة المالية في الدولة المتدخلة سواءا كان نظامها رأسمالي أم اشتراكي. فالاختلاف الحاصل بين الدولة الرأسمالية والدولة الاشتراكية هو في الحجم النسبي الكبير للنشاط المالي في الدولة الاشتراكية مقارنة بالدولة الرأسمالية⁽³⁾.

ولتوضيح فكرة تدخل الدولة نضرب مثلا رقميا بسيطا. فلو افترضنا أن اقتصاد ما متوازن عند مستوى الاستخدام الكامل وأن قيمة السلع والخدمات المنتجة والمعرضة هي 600 مليون ديناراً، بينما طلب الافراد على الاستهلاك Consumption وطلب رجال الاعمال على الاستثمار Investment هو 570 مليون ديناراً، وإن طلب الحكومة على السلع والخدمات هو 30 مليون ديناراً. فإن العرض الكلي يساوي الطلب الكلي عند مستوى الاستخدام الكامل Full Employment للموارد الاقتصادية كما موضح ذلك في الشكل (1-1) . حيث تمثل الدائرة الكبيرة العرض الكلي في الاقتصاد، بينما تمثل الدائرة الصغيرة طلب الحكومة الذي يشكل 5% فقط من الطلب الكلي. أما ما تبقى من مساحة الدائرة فيمثل طلب القطاع الخاص على الاستهلاك والاستثمار وهذا يشكل 95% من الطلب الكلي. وبهذا لا نرى وجود أي قصور في الطلب الكلي ولا يوجد أي مبرر لتدخل الدولة في النشاط الاقتصادي. ويدعي أصحاب الفكر التقليدي أن الاقتصاد متوازن بصورة دائمية عن مستوى الاستخدام الكامل. وعليه لا وجود لمشكلة البطالة ويجب ترك الاقتصاد حراً

الشكل (1-1)

حالة الاستخدام الكامل والدولة الحارسة



العرض الكلي = الطلب الكلي (بملايين الديناري)

$$570 + 30 = 600$$

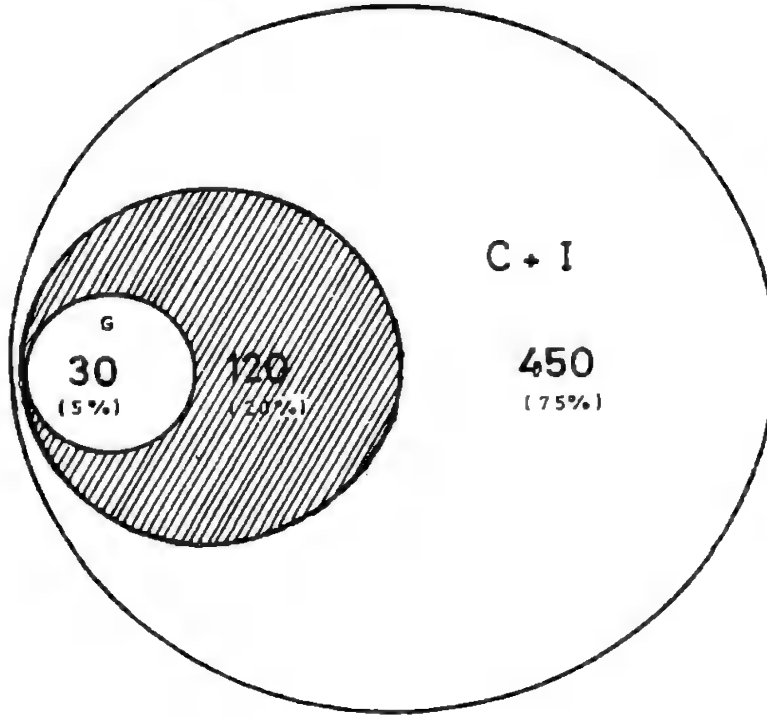
وفي واقع الحال أن توازن الاقتصاد ليس من الضروري أن يكون دائما عند مستوى الاستخدام الكامل، فقد يتوازن الاقتصاد دون مستوى الاستخدام الكامل، وهذا يعني وجود فائض في العرض الكلي للسلع

والخدمات أي أن هناك ركود Recesson أو كساد Depression وبطالة. Unemployment كما قد يتوازن الاقتصاد فوق مستوى الاستخدام الكامل وسيكون هناك تضخم Inflation. ففي حالة الركود والبطالة سيكون الطلب الكلي أقل من العرض الكلي. ولو افترضنا أن طلب القطاع الخاص في مثالنا هذا هو 450 مليون ديناراً وأن طلب الحكومة هو 30 مليون ديناراً فقط، فإن مجموع الطلب الكلي في هذه الحالة لا يشكل إلا 80% فقط من العرض الكلي للسلع والخدمات، وبهذا يكون هناك قصور في الطلب الكلي أو فجوة ركودية بمقدار 120 مليون ديناراً، وهي تشكل 20% من قيمة السلع والخدمات المعروضة في الاقتصاد. ويترتب على هذا الوضع وجرد بطالة في الاقتصاد وعليه يتطلب الأمر تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي وذلك بزيادة طلبها من أجل محو الفجوة الركودية والوصول بالاعقتصاد الى التوازن عند مستوى الاستخدام الكامل⁽⁴⁾. إذ أن الافراد المستهلكون يكونون عاجزين عن زيادة الاستهلاك بسبب البطالة وان المستثمرون لا يقدمون على زيادة استثماراتهم بسبب ما لديهم من فائض في الانتاج . وأن هناك تعطلاً كلياً أو جزئياً في بعض الخطوط الانتاجية، والشكل (1-2) يوضح حالة الركود والبطالة وجود فائض في العرض أ وقصور في الطلب الكلي.

أما في حالة التضخم الناتج عن تجاوز الطلب الكلي على العرض الكلي فإن على الدولة تخفيض طلبها بهدف تحقيق التوازن عند مستوى الاستخدام الكامل. فلو أصبح مقدار الطلب الكلي في مثالنا هذا 720 مليون ديناراً، فإن على الدولة تخفيض الطلب من جانبها الى الحد الذي يصبح فيه مجموع طلب القطاع الخاص والقطاع العام مساوياً الى 600 مليون ديناراً.

الشكل (1-2)

حالة البطالة والكساد وتدخّل الدولة



العرض الكلي < الطلب الكلي (ملايين الدينارين)

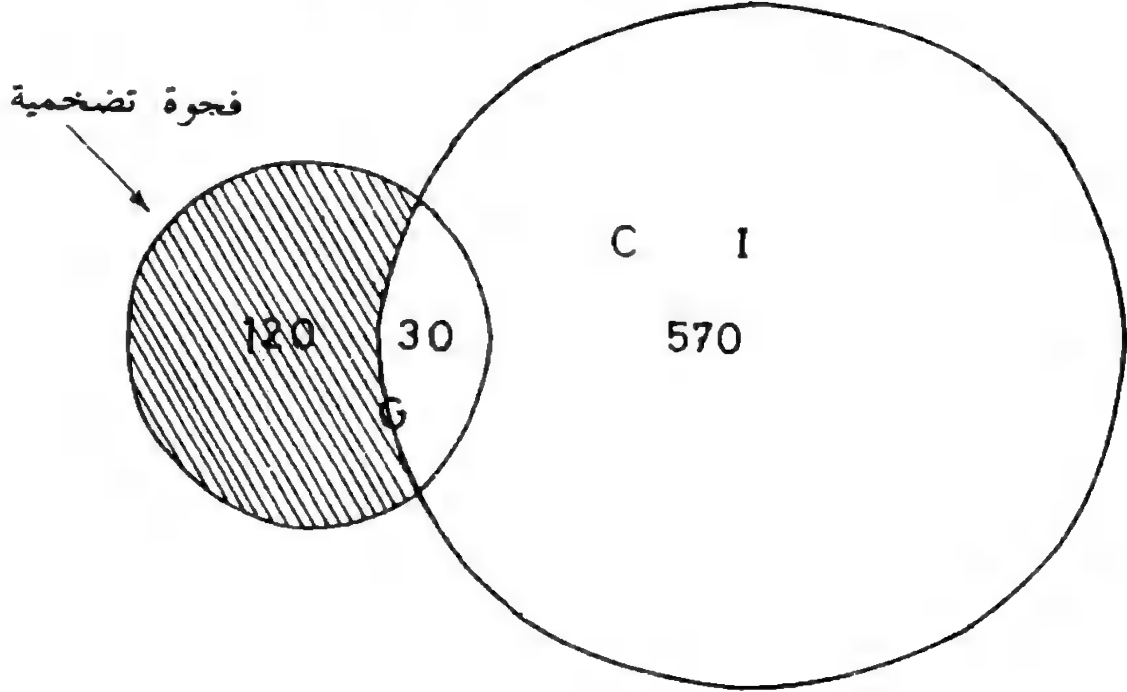
$$450 + 30 < 600$$

فجوة ركودية = 120 مليون دينار

أي أن على الدولة أن تخفض نفقاتها إلى 30 مليون ديناراً بدلاً من 150 مليون ديناراً، والشكل (1-3) يوضح ذلك

شكل (3-1)

حالة التضخم وتدخل الدولة



العرض الكلي > الطلب الكلي (عمالين الدينار)

$$570 + 150 > 600$$

فجوة تضخمية = 120 مليون دينار

حيث تمثل الدائرة الكبيرة مقدار العرض الكلي الذي بلغ 600 مليون دينار. وقد بلغ طلب القطاع الخاص على الاستهلاك والاستثمار 570 مليون دينار، بينما بلغ مقدار النفقات العامة 150 مليون دينار. وتشير الدائرة الصغيرة الى حجم النفقات العامة، بينما الجزء المظلل منها الى حجم الفجوة التضخمية التي يتطلب علاجها

المبحث الثاني

النشاط المالي العام والنشاط المالي الخاص

تختلف طبيعة النشاط الاقتصادي في القطاع الخاص Private Sector عن طبيعته في القطاع العام Public Sector. وقد ترتب على هذا الاختلاف اختلاف النشاط المالي (الحصول على الإيرادات والقيام بالنفقات) وأهدافه في القطاع الخاص عما هو عليه الحال في القطاع العام وعليه يمكن التمييز بين المالية الخاصة للأفراد والمشاريع في القطاع الخاص، والمالية العامة التي تتضمن على الجانب المالي لنشاط الدولة وأهدافه

أولاً: من حيث الهدف من الاتفاق

أن الباعث الأساسي لقيام المنتجين في القطاع الخاص في الاتفاق على إنتاج وتوفير سلع وخدمات هو تحقيق أقصى الأرباح، بينما نرى أن الباعث الأساسي من نشاط الدولة المالي في الاتفاق على توفير سلع أو خدمة عامة هو تحقيق المصلحة العامة. فالانفاق على التعليم والخدمات الصحية وإعانات الطبقات الفقيرة وإعانات البطالة ودعم الأسعار وغيرها تعود في النهاية إلى تطوير المجتمع ورفع مستوى رفاهية أفراده. ولم يكن الربح على الإطلاق هدفاً للاتفاق العام. وإذا كان معيار نجاح السياسة المالية الخاصة للنشاط الخاص هو تحقيق الربح، فإن معيار نجاح السياسة المالية العامة للدولة هو ما تحققه من آثار على تخصيص الموارد وتوزيع الدخل والاستقرار والنمو الاقتصادي

ثانيا: من حيث طريقة الحصول على الإيرادات

يتم الحصول على الإيرادات في القطاع الخاص من خلال بيع المنتجون لمنتجاتهم من السلع والخدمات. وأن عملية البيع تتم بالاتفاق مع المشتريين في السوق وبصورة اختيارية. بينما نرى أن الدولة والتي تتمتع بحق السيادة تمتلك سلطات في الأمر والنهي والإجبار، وتقوم بفرض الضرائب للحصول على الإيرادات. وعليه يمكن القول بأن الحصول على الجزء الأكبر من الإيرادات العامة للدولة يتم بصورة إجبارية عن طريق الضرائب.

ثالثا: من حيث أسلوب اعداد الموازنة

يختلف أسلوب اعداد الموازنة (بين الإيرادات والنفقات) بين الأفراد ومؤسسات القطاع الخاص من جهة والدولة من جهة أخرى. فالأفراد ومؤسسات النشاط الخاص يتبعون مبدأ الأولوية للإيرادات. حيث إن انفاقهم يعتمد على الإيراد، وهكذا يتم تقدير الإيرادات أولا ثم تحدد أوجه الانفاق. وبهذا الأسلوب يتم اعداد الموازنة الخاصة بين الإيرادات والنفقات.

أما بالنسبة للدولة فإن المبدأ المعتمد هو مبدأ الأولوية للنفقات، حيث تحدد أوجه الانفاق على مختلف السلع والخدمات العامة التي يجب أن تقدمها الدولة للأفراد ومن ثم تقدر الإيرادات اللازمة لتغطية النفقات. وفي الحالة التي تكون فيها الإيرادات العامة غير كافية لتغطية النفقات تقوم الدولة في الغالب بالافتراض من الداخل أو الخارج. وبهذا الأسلوب يتم

اعداد الموازنة العامة للدولة. هذا مع العلم بأن للدولة قدرة في زيادة ايراداتها من الضرائب والرسوم مثلا، ولكنها ليست مطلقة الحرية من مثل هذا التوسع المالي، فهناك قيود تحدد حريتها في زيادة الضرائب والرسوم وكذلك في الحصول على القروض⁽⁵⁾.

المبحث الثالث

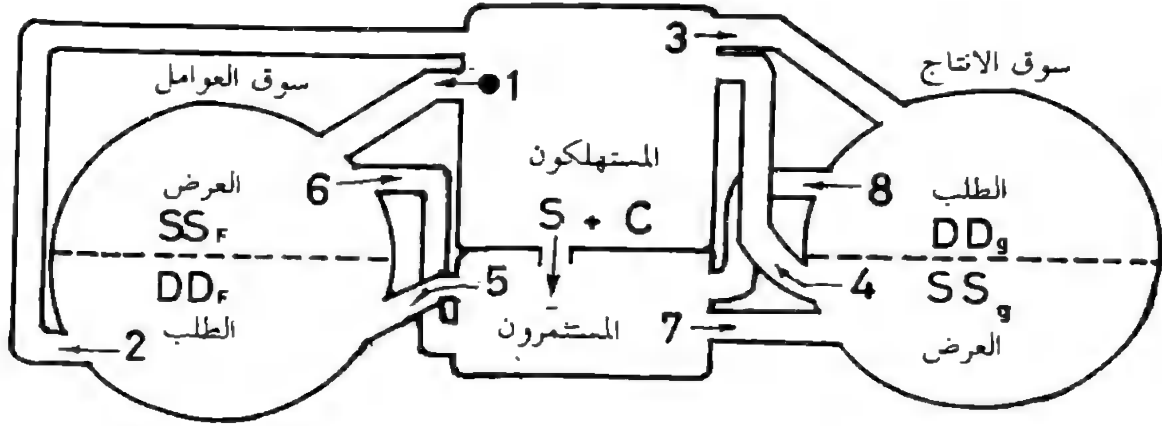
التفاعل بين القطاع العام والقطاع الخاص⁽¹⁾

تختلف وظائف القطاع العام عن وظائف القطاع الخاص أو القطاع العائلي وفي نفس الوقت يرتبطان ويتفاعلان في النشاط الاقتصادي. ويمكن التعرف على هذا التفاعل والترابط من خلال النظر الى التدفق الدائري الحقيقي والنقدي بين القطاعين. ولغرض التبسيط نفترض أن الاقتصاد هو اقتصاد مغلق وبذلك لا ندخل القطاع الاجنبي Foreign Sector في التحليل. وكذلك سنهمل ادخارات Saving قطاع الاعمال. وأخيرا سنفترض أن الإيرادات العامة تأتي من ضريبة الدخل فقط. والشكل (1-4) أدناه يبين التدفق السلعي والتدفق النقدي، قبل ادخال الحكومة في النموذج.

حيث يتألف القطاع الخاص من الافراد المستهلكين (القطاع العائلي) والمستثمرين (قطاع الاعمال). كما يمكن الفصل بين سوقين متميزين هما سوق السلع الاستهلاكية (سوق الانتاج) Product Market وسوق عوامل الانتاج (سوق العوامل) Factor Market. وهنا يمكن متابعة التدفق الدائري للسلع والنقود كما يتضح ذلك في الارقام والاسهم. حيث يشير الرقم (1)

شكل (4-1)

التدفق السلعي والتدفق النقدي في القطاع الخاص



الى ان الافراد المستهلكون يقدمون خدمات عوامل الانتاج في سوق العوامل. ويشير الرقم (2) الى عودة الافراد المستهلكون من سوق العوامل وهم يحملون دخولا هي مدفوعات نقدية دفعت لهم مقابل ما قدموه من خدمات عوامل الانتاج والتي حصل عليها المستثمرون من رجال الاعمال. ويدل الرقم (3) على حمل الافراد المستهلكون للنقود وتوجههم الى سوق الانتاج من أجل شراء السلع الاستهلاكية. والرقم (4) يوضح حصول الافراد المستهلكون على السلع المطلوبة. أما الرقم (5) فيدل على توجه رجال الاعمال الى سوق عوامل الانتاج وهم يحملون نقودا بهدف شراء

خدمات العوامل التي يعرضها الافراد المستهلكون. ويشير الرقم (6) الى عودة المستثمرون الى مؤسساتهم وهم يحملون خدمات عوامل الانتاج مقابل ما دفعوه من نقود. أما الرقم (7) فيدل على حمل رجال الاعمال لانتاجهم من السلع الاستهلاكية وتوجههم الى سوق الانتاج لعرضها هناك. ويدل الرقم (8) على عودة رجال الاعمال من سوق الانتاج بعد بيع سلعهم في السوق وهم يحملون نقوداً. وهكذا اكتملت امامنا صورة حركة التدفق النقدي والسلعي في اقتصاد حر، قبل تدخل الدولة.

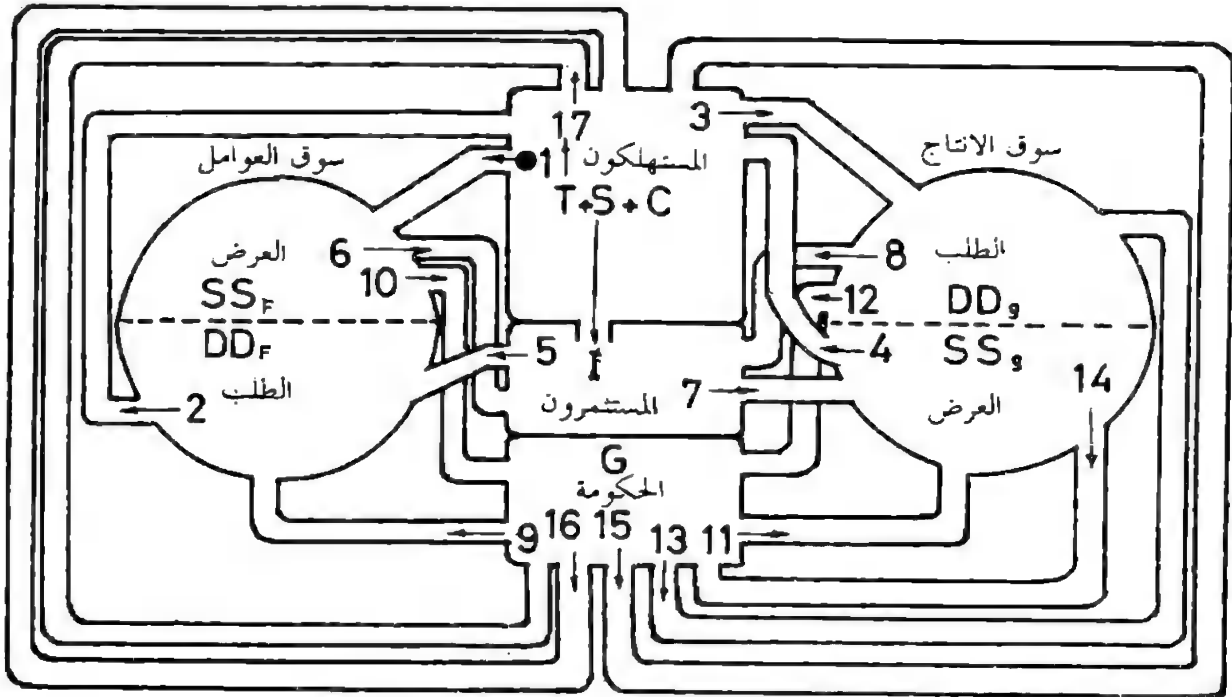
وإذا افترضنا بأن اقتصاد السوق (الاقتصاد الحر) غير كاف لتحقيق الاستخدام الكامل للموارد الاقتصادية، فإن تدخل الدولة بات ضرورياً لتحقيق ذلك. وهكذا سنضيف الحكومة الى التحليل لتوضيح دور القطاع الانتاجي العام ومؤسسات الدولة في النشاط الاقتصادي. وهذا يستوجب تطوير الشكل البياني السابق ليشتمل على نشاط الحكومة الى جانب نشاط القطاع الخاص في اقتصاد مختلط Mixed Economy كما نلاحظ ذلك في الشكل (1-5)

إذ يدل الرقم (9) على توجه القطاع العام الى سوق العوامل كمشتري لخدمات عوامل الانتاج. ويدل الرقم (10) على حصول القطاع العام على خدمات عوامل الانتاج مقابل مدفوعاته النقدية. ويشير الرقم (11) الى حمل القطاع العام لإنتاجه والتوجه الى سوق الانتاج بهدف العرض والبيع هناك. أما الرقم (12) فيشير الى عودة القطاع العام من سوق الانتاج وهو يحمل نقوداً مقابل بيعة للسلع الاستهلاكية. ويدل الرقم (13) على ذهاب مؤسسات

الدولة الى السوق كمشتريّة للسلع الاستهلاكية. بينما يدل الرقم (14) عودة مؤسسات الدولة من السوق وهي تحمل سلع مقابل ما انفقته من نقود. والرقم (15) يشير الى تدفق الانفاق على توفير السلع والخدمات العامة. وأن الرقم (16) يعني قيام الدولة بتقديم اعانات البطالة والاعانات الاجتماعية وغيرها كمدفوعات تحويلية الى الافراد المستحقين في المجتمع، أما الرقم (17) فيشير الى إيرادات الدولة من ضريبة الدخل المفروضة على الدخول. وهكذا شاهدنا صورة التفاعل بين القطاعين العام والخاص والدور الذي يمكن ان يلعبه القطاع العام في دعم النشاط الخاص من أجل تحقيق الاستقرار الاقتصادي.

شكل (1-5)

تفاعل القطاع العام والقطاع الخاص



المبحث الرابع

السلع العامة والسلع الخاصة^(٦)

يهدف النشاط الاقتصادي للفرد الى الحصول على سلع وخدمات لغرض اشباع حاجاته Needs. وأن الحاجة قد يحس بها الشخص منفردا. كما أن والاحساس بالحاجة يختلف من شخص الى شخص آخر، وحتى بالنسبة للشخص نفسه قد يختلف احساسه بالحاجة الى سلعة أو خدمة من وقت الى آخر. وتعرف مثل هذه السلع والخدمات بالسلع الخاصة Private Goods. وأن الحصول عليها يمكن ان يكون بصورة شخصية. فهي تقع ضمن مسؤولية الفرد في الحصول عليها من السوق مقابل ثمن يدفع الى البائع. إذ أن آلية السوق تعمل بكفاءة على توفير مثل هذه السلع والخدمات. فالافراد المستهلكون يظهرون تفضيلهم الى المنتجين عن سلعة أو خدمة بما يدفعونه من ثمن مقابل الحصول عليها. وهذا التفضيل يمثل الطلب على السلعة أو الخدمة التي يرغب الافراد المستهلكون في شرائها ، أما المنتجون فسيقومون بانتاج ما يرغب الافراد في الحصول عليه بأقل التكاليف وتحقيق أقصى ربح ممكن. وبذلك سيكون المنتجون وراء عرض السلعة في السوق. وفي ظل وجود منافسة كاملة Perfect Competiton ستتوافق رغبات المستهلكين مع رغبات المنتجين ويتم التوازن في السوق. حيث الكمية المطلوبة تساوي الكمية المعروضة والسعر الذي يدفعه المستهلك يساوي السعر الذي يرغب المنتج في الحصول عليه. أي سيكون هناك كمية توازنية واحدة وسعر توازني واحد. وفي هذه الحالة نرى أن القطاع الخاص هو القطاع الذي يجند نفسه لتوفيرها، والى جانب القطاع الخاص قد

تقوم الدولة كذلك بتوفيرها عن طريق مؤسسات القطاع العام كسلع خاصة تباع للأفراد. والمثال على السلع الخاصة - سواء تم شراؤها من القطاع الخاص أم من القطاع العام - المواد الغذائية والملابس والدور وخدمات النقل والخدمات الصحية والطبية وغيرها.

ولكننا وجدنا أن مع ظهور المجتمعات البشرية وظهور الدولة ظهرت الحاجة الى الحصول على سلع وخدمات أخرى بحكم كون الفرد يعيش ضمن تجمعات بشرية منظمة. وأن مثل هذه السلع والخدمات يشعر الافراد بالحاجة اليها مجتمعين، فهذه الحاجات إذن لا وجود لها الا مع وجود الافراد في مجتمعات، فهي سلع وخدمات تقدم الى مجموع الافراد وليس لفرد واحد. وهكذا تعرف هذه السلع بالسلع الاجتماعية Social Goods أو السلع العامة Public Goods. وهي سلع وخدمات قد يعجز الفرد في الحصول عليها بمفرده، أو حتى إذا ما استطاع الحصول عليها قد لا يشبع حاجته على الوجه الاكمل. وأخيرا قد لا يقدر على تحمل تكاليف الحصول عليها، فهنا لا تعمل آلية السوق بكفاءة على توفير مثل هذه السلع والخدمات، أي أن هناك فشل سوق Market Failure. وهذا الفشل قد يحصل لأسباب تتعلق بالطلب أو بالعرض أو بكليهما بالإضافة الى ما يتعلق بطبيعة السوق. فرغبات المستهلكين في شراء سلعة قد تقع تحت تأثير الدعاية الكاذبة أو قد تنقصهم المعلومات، وبذلك لا يعكس الطلب التفضيل الرشيد. أما بالنسبة للمنتجين، فإن تكاليفهم قد لا تتضمن الاضرار التي يلحقونها بالبيئة من جراء انتاجهم لسلعة معينة، وبذلك لا تعكس التكاليف الحقيقية⁽⁷⁾. وأخيرا قد لا تسود اجواء المنافسة الكاملة في السوق.

وهذا يعني أن القطاع الخاص سوف لن يقوم بمهمة انتاجها وتوفيرها. فما هو الحل إذن إذا فشل الفرد وفشل السوق كذلك في توفيرها ؟ إن الحل يكمن في قيام الدولة بمهمة توفير مثل هذه السلع والخدمات. وعليه سيقع على عاتق الدولة مسؤولية توفير السلع والخدمات الاجتماعية ، وهذه السلع تختلف بعض الشيء في طبيعتها. فمنها ما يكون انتاجها حصراً في القطاع العام ، ومثال ذلك قيام مؤسسات القطاع العام فقط بتقديم خدمات الامن والدفاع والعدالة. ومنها ما تسمح طبيعتها بأن تقوم مؤسسات القطاع العام بمهمة انتاجها وتوفيرها مباشرة أو قد يقوم القطاع الخاص بمهمة انتاجها لحساب القطاع العام مقابل ثمن تدفعه الدولة الى القطاع الخاص. ومن الأمثلة على ذلك تنقية الهواء الملوث، حيث يصبح الهواء النقي متاحاً لجميع أفراد المجتمع دون ثمن مقابل، ويمكن لأي من القطاعين تولي مهمة الانتاج. وكذلك نرى أن بالإمكان ائارة الشوارع وتنظيفها في الثلوج وإزالة الكثبان الرملية عن الطرق الصحراوية من قبل مؤسسات القطاع العام أو من قبل القطاع الخاص لحساب الدولة

ولا بد أن نشير إلى أن اعتبار بعض السلع والخدمات سلع وخدمات خاصة وأخرى سلع وخدمات عامة هي مسألة نسبية، فما يعتبر سلعة أو خدمة عامة في دولة ما قد لا يعتبر كذلك في دولة أخرى. فعلى سبيل المثال، تعتبر الخدمات الصحية والتعليم الجامعي في العراق سلعة عامة بينما تعتبر هذه الخدمات سلعة خاصة في الولايات المتحدة. كما أن اعتبار سلعة ما سلعة عامة او خاصة يتوقف الى حد بعيد على الفترة الزمنية والمرحلة التي يمر فيها الاقتصاد القومي. ففي بلد ما قد نرى ان سلعة ما تعتبر سلعة خاصة في الماضي أما اليوم ومع تزايد القدرة

المالية القومية فقد أصبحت هذه السلعة سلعة عامة، والعكس قد يكون صحيحاً في بلد آخر، فما كان سلعة عامة في الماضي أصبح اليوم سلعة خاصة.

وان من أفضل الوسائل للحكم على السلعة كسلعة خاصة أو عامة هي اعتماد مبدأين هما: مبدأ التنافس في الاستهلاك Rival Consumption Principle ومبدأ الاستبعاد Exclusion Principle لمن لا يدفع ثمناً للسلعة⁽⁸⁾. ففي حالة السلعة الخاصة يتحقق تطبيق المبدأين إذ يتنافس الافراد للحصول على السلعة، وبذلك يؤثر استهلاك فرد ما على استهلاك الآخرين، وهذا يعني تحقق مبدأ التنافس. كما أن البائع سيلبي طلب من يدفع له ثمناً عن السلعة ويستبعد من هو دون ذلك، وهذا يعني تحقق مبدأ الاستبعاد أما في حالة السلعة العامة فلا يتحقق كلا المبدأين او احدهما. فبالنسبة لمبدأ التنافس في الاستهلاك نرى أن هناك حالة عدم تنافس في الاستهلاك، فاستهلاك فرد ما لا يؤثر على استهلاك الكمية المتاحة من السلعة الى الآخرين. ومثال ذلك تنقية الهواء الملوث والذي يعتبر منفعة للمجتمع متاحة لكل من يتنفس الهواء، فاستهلاك فرد ما لا يكون في حالة تنافس مع استهلاك الآخرين، وكذلك نرى أن إنارة الشوارع تعتبر سلعة عامة، حيث ينتفع جميع المارة من اضاءة الشارع دون ان يكون هناك تنافس بينهم. أما فيما يخص مبدأ الاستبعاد فنرى هنا حالة عدم الاستبعاد، أي عكس ما هو عليه الحال في السلعة الخاصة، والاستبعاد إما أن يكون غير مرغوب فيه او غير ممكن تطبيقه لتكاليفه الباهضة او يعتبر مستحيلاً. فحالما تنتج السلعة تصبح متاحة لجميع أفراد المجتمع وتعرف مشكلة عدم امكانية الاستبعاد بمشكلة الراكب المجاني Free Rider فلا يمكن استبعاد الناس من استنشاق الهواء لانهم لا يدفعون ثمن للهواء النقي ولا يمكن استبعاد المارة من الشوارع المضاءة كذلك

والان يمكن تلخيص جميع الحالات المحتملة لتصنيف السلع والخدمات الى
(1) سلع خاصة يعمل السوق بكفاءة على توفيرها ويكون استخدام الموارد في
انتاجها استخداماً كفوئاً و (2) سلع عامة يفشل السوق في توفيرها كما نراه في
الجدول (1-1) ، إذ تم تقسيم الجدول أفقياً الى استهلاك تنافسي وغير تنافسي مع
الآخرين، كما تم تقسيم الجدول عمودياً الى امكانية او عدم امكانية استبعاد الآخرين
في الحصول على السلعة او الخدمة. ففي القسم (1) من الجدول نرى تحقق المبدأين
وبذلك تعمل السوق بكفاءة في توفير السلع والخدمات، والسلع هي سلع خاصة
كالملابس والمواد الغذائية. وعلى العكس من ذلك نرى غياب مبدأ التنافس ومبدأ
الاستبعاد في القسم (4) ، وهذا يعني فشل السوق فشلاً تاماً وبذلك تعتبر السلعة
عامة بصورة محضة. ولا بد أن تقدم من قبل الدولة للمجتمع، ومثال ذلك انارة
الشوارع للمارة وتصفية الهواء الملوث وازالة التلوج من الطرق. أما في القسم (2)

جدول (1-1)

الاستهلاك		نوع	الاستهلاك
غير تنافسي	تنافسي		
<p>②</p> <p>1- الاستهلاك غير تنافسي.</p> <p>2- يمكن استبعاد الآخرين من الحصول على السلعة (السوق يفشل في توفير السلعة)</p> <p>مثال: شبكات الصرف الصحي.</p>	<p>①</p> <p>1- الاستهلاك تنافسي.</p> <p>2- يمكن استبعاد الآخرين على السلعة (السوق يعمل بكفاءة على توفير السلعة)</p> <p>مثال: المواد الغذائية والملابس</p>	نوع	الاستهلاك
<p>①</p> <p>1- الاستهلاك غير تنافسي.</p> <p>2- لا يمكن استبعاد الآخرين من الحصول على السلعة (يفشل السوق في توفير السلعة) (السلعة عامة)</p> <p>مثال تصفية الهواء الملوث</p> <p>مثال: انارة الشوارع التي تنير لكل المارة.</p>	<p>②</p> <p>1- الاستهلاك تنافسي</p> <p>2- لا يمكن استبعاد الآخرين من الحصول على السلعة (يفشل السوق في توفير السلعة) (السلعة عامة)</p> <p>مثال: استخدام جسر رئيسي في مدينة ما في وقت الزحام</p>	نوع	

فإن مبدأ الاستبعاد غير ممكن وهذا يعني كذلك ان آلية السوق تفشل في توفير السلعة، وتعتبر مثل هذه السلعة سلعة عامة على الدولة توفيرها. ومثال ذلك استخدام شخص لجسر رئيسي في المدينة في أوقات الازدحام. حيث ان استخدامه في حالة تنافس مع استهلاك الآخرين ، ومن الصعوبة بمكان فرض رسوم العبور على المارة في مثل هذه الساعة لما يسببه ذلك من اختناقات، ولذلك سوف لن يكون

هناك استبعاد. وفي القسم (3) نرى ان الاستهلاك غير تنافسي وهذا يعني فشل السوق وان الاستبعاد ممكناً. ومثال ذلك قيام الدولة بتأسيس شبكات للصرف الصحي التي تصبح متاحة لمن يدفع ثمناً⁽⁹⁾.

المبحث الخامس

علم المالية العامة والعلوم الاخرى

ان أي علم من العلوم لا يمكن ان يكون منقطع الصلة بالعلوم الاخرى. وعلم المالية العامة الذي ظهر وازدهر مع ظهور الدولة وتوسع دورها المؤثر في المجتمع، هو علم اجتماعي وثيق الصلة بفروع المعرفة الاخرى⁽¹⁰⁾. وفيما يلي سنناقش العلاقة القائمة بين علم المالية العامة والعلوم الأخرى.

أولاً : علاقة علم المالية العامة بعلم الاقتصاد

يهدف علم الاقتصاد Economics الى دراسة تخصيص الموارد الاقتصادية المحدودة على حاجات الافراد غير المحدودة. وأن آلية السوق (ميكانيكية العرض والطلب) تعمل بكفاءة. ويتولى القطاع الخاص مهمة استخدام الموارد في انتاج وتوفير معظم السلع والخدمات، والتي تعرف بالسلع الخاصة. إلا أن آلية السوق لا تعمل بكفاءة تامة إذ ان السوق يفشل في توفير بعض السلع والخدمات. أي أن ما لم يقدّم القطاع الخاص بتوفيره من سلع وخدمات او ما لم ترغب الدولة في تسند اليه مسألة توفيره، فسيقوم القطاع العام بتوفير مثل هذه السلع والخدمات التي تعرف بالسلع العامة. هذا باستثناء الدول الاشتراكية التي يكون فيها القطاع العام قطاعاً

مسيطرًا Dominant Sector. فعلم الاقتصاد يهتم اذن بسد الحاجات عموماً بينما يهتم علم المالية العامة بسد الحاجة العامة فقط

وإذا كان علم الاقتصاد يهتم بدراسة تخصيص الموارد الاقتصادية بين مختلف الاستخدامات الخاصة منها والعامة، فإن علم المالية العامة يركز على إعادة تخصيص الموارد ضمن استخدام القطاع العام كما أن وظائف المالية العامة هو تحقيق أهداف الاقتصاد في التخصيص الأمثل للموارد والتوزيع العادل للدخل والثروة والاستقرار وتحقيق النمو الاقتصادي. وهذه مجتمعة تقود الى تحقيق الاستخدام الكامل ومستوى أعلى للرفاهية في المجتمع.

هذا وأن السياسة الاقتصادية قد تكون مالية او نقدية او تجارية ، وأن للسياسة المالية الدور الاعظم في التأثير على النشاط الاقتصادي. كما أن المتغيرات المالية - النفقات والايادات - هي متغيرات اقتصادية وهكذا نرى أن علاقة علم المالية العامة بعلم الاقتصاد هي علاقة الجزء بالكل.

ثانياً: العلاقة بين علم المالية العامة وعلم الاجتماع

ان علم الاجتماع Sociology هو الدراسة العلمية لطبيعة المجتمع وتنطوره والسلوك الاجتماعي. وأن هناك علاقة وطيدة بين علم المالية العامة الذي يهتم بدراسة توفير السلع العامة والنشاط المالي وتأثير السياسة المالية في رفع مستوى الرفاهية للمجتمع. فهدف النشاط المالي اذن هو تطوير حياة المجتمع وتحقيق التوازن الاجتماعي Social Equilibrium. وقد تطور تأثير النشاط المالي في المجتمع مع تطور دور الدولة.

ففي مرحلة الدولة الحارسة اقتصر دور المالية العامة للدولة في الحصول على الإيرادات بهدف تغطية النفقات على الأمن الداخلي والدفاع وتحقيق العدالة، ولم يكن ما قد ترتب على ذلك من تأثير على الثروات والدخول والتوزيع هدفاً مقصوداً في حد ذاته. أما في مرحلة الدولة المتدخلة فقد اتسع نطاق المالية العامة وأصبح الحصول على الإيرادات من مختلف المصادر وتوجيه النفقات إلى مختلف أوجه النشاط الاقتصادي، أدوات يراد بها تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية

ففي جانب الإيرادات هناك الكثير من الأمثلة على أولوية الهدف الاجتماعي Social Goal كالضرائب التي فرضت على الملاك الزراعيين الغائبين عن الملكية في ريف نيوزلاند، والتي يراد بها عودة الملاك إلى الريف وتعميره، بهدف تطوير المجتمع الريفي⁽¹¹⁾. كما أن فرض ضريبة على بعض السلع الضارة من أجل تقليل الطلب عليها كالمشروبات الكحولية هو هدف اجتماعي في حد ذاته، فالهدف هنا هو التأثير على سلوك أفراد المجتمع. وحتى أن فرض رسوم جمركية على السلع الأجنبية لحماية الإنتاج الوطني وخلق فرص عمل دائمة، يهدف إلى تطوير المجتمع. أما الضرائب التصاعدية على التركات فتعمل على تحقيق هدف العدالة الاجتماعية، من خلال إعادة توزيع الثروة. وهكذا نرى أن الغرض من الضرائب المذكورة هو تحقيق أهداف اجتماعية ثم مالية، فالأولوية إذن هي للهدف الاجتماعي.

أما في جانب النفقات فنرى النفقات العامة على التعليم والصحة وإعانات البطالة وإعانات العوائل الفقيرة ودعم الأسعار والإنتاج هي أمثلة على هدف تطوير المجتمع. وهكذا نرى أن الإيرادات والنفقات العامة تهدف إلى إصلاحات اجتماعية

وتطوير للمجتمع ولسلوك افراده، اضافة الى تحقيق الاهداف الاقتصادية في التخصيص والاستقرار والنمو

ثالثاً: العلاقة بين علم المالية العامة وعلم السياسة

ان علم السياسة Political Science هو العلم الذي يهتم بالدراسة الاكاديمية للحكومة والمؤسسات السياسية وعلاقتها بأفراد المجتمع، بينما يهتم علم المالية العامة بدراسة النشاط المالي للدولة من نفقات وايرادات وموازنة بقصد تحقيق السياسة المالية للأهداف الاقتصادية والاجتماعية. وان العلاقة بين العلمين هي علاقة متبادلة فالاييرادات والنفقات العامة والموازنة العامة هي مرآة تعكس فلسفة النظام السياسي Political System القائم في تحقيق أهدافه الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. اذ أن حجم الايرادات والنفقات العامة يختلف في دولة رأسمالية عنه في دولة اشتراكية، وكذلك يختلف فيما إذا كانت الدولة الرأسمالية ديمقراطية ام استبدادية او فيما اذا كانت الدولة الاشتراكية مركزية او لا مركزية في الادارة إذن يؤثر النظام السياسي في المالية العامة للدولة والوظائف المالية التي يمكن ان تحققها، كما أن النظام السياسي قد يتأثر بالمالية العامة ، فحدوث مشكلة مالية قد تعمل على الاطاحة بالحكومة مثلاً. وهكذا رأينا العلاقة المتبادلة بين المالية والسياسة، فعلم المالية العامة يهتم بمالية الدولة وعلم السياسة يهتم بالحكومة والمؤسسات السياسية.

رابعاً: العلاقة بين علم المالية العامة وعلم القانون

يعتبر القانون Law أداة لتنظيم حياة المجتمع يستخدمها المشرع لوضع قواعد يجب التقيد بها في مختلف ميادين النشاط البشري . وترتبط المالية العامة بالقانون ارتباطاً جوهرياً، إذ لا وجود للنشاط المالي على الإطلاق بدون القانون. فلا يمكن تحصيل الضريبة أو أي من مصادر الإيراد الأخرى إلا بقانون وكذلك لا يمكن تخصيص أي من أوجه الانفاق العام إلا بقانون، كما أن اقرار الموازنة العامة يجب ان يتم بقانون. وهكذا تبلورت فروع في القانون تهتم بالتشريعات المالية والتشريعات الضريبية والتشريعات الدستورية والادارية. فالتشريع المالي تضمن على مجموعة من الاحكام والقوانين التي على الدولة ان تلتزم بها عند القيام بالانفاق وعند الحصول على الإيراد والموازنة العامة أما التشريع الضريبي فهو جزء من أهم أجزاء التشريع المالي، إذ يحتوي على نصوص تتعلق بأنواع الضرائب واسعارها والوعاء الذي تفرض عليه الضريبة وتحصيلها والاعفاءات منها وغيرها. وإذا ما نظرنا الى القانون الدستوري وجدناه يتضمن على نصوص تحدد صلاحية السلطات التشريعية والتنفيذية بخصوص اعداد وتصديق وتنفيذ الموازنة العامة. هذا بالإضافة الى احتواء القانون الدستوري على نصوص تحدد صلاحية اقرار القروض الخارجية والداخلية وغيرها. واخيراً نرى أن القانون الاداري يهتم في محتواه بحسن مسيرة مرافق الدولة وعليه يمكن القول بأن هناك علاقة متكاملة بين علم القانون وعلم المالية العامة

خامساً: العلاقة بين علم المالية العامة وعلم الاحصاء

يهتم علم الاحصاء Statistics بدراسة البيانات وتقدير المعلمات والمقاييس الوصفية. ويعتبر علم الاحصاء اليوم اداة لا يمكن لأي باحث في شتى فروع المعرفة من الاستغناء عنها. ففي المالية العامة نرى ان النفقات والايرادات والموازنة العامة قبل التنفيذ ما هي الا تقديرات. والاحصاء يقدم لنا تقديرات بالنفقات العامة وتقديرات بتخصيصها الى اوجه النشاط المختلفة. كما يقدم تقديرات بالايرادات من مختلف مصادرها أضاف الى ذلك تقديرات الاحصاء للطاقة الضريبية القومية. وأخيراً يقدم علم الاحصاء معلومات مهمة وضرورية لصانعي السياسة المالية تتعلق بتقديرات الدخل القومي وتوزيعه والهرم السكاني وما الى ذلك وهكذا نرى توطد العلاقة بين علم المالية العامة وعلم الاحصاء.

سادساً: العلاقة بين علم المالية العامة وعلم المحاسبة

يتهم علم المحاسبة Accounting باثبات العمليات المالية من ايرادات ونفقات وبيان المركز المالي للمنشأة. أما المحاسبة الحكومية فتهم باثبات العمليات المالية من ايرادات ونفقات واعداد الموازنة العامة. اذ يتم القيام بتقديم تخمينات بالايرادات المتوقعة والانفاق المرغوب (موازنات فرعية) من قبل مختلف مؤسسات الدولة الى السلطات المالية (وزارة المالية) مثلاً ، ومن ثم تقوم هذه السلطات بجمع كل الموازنات الفرعية والخروج بموازنة واحدة وهكذا تتضح لنا قوة العلاقة بين المالية العامة والمحاسبة

الحواشي

(1) الصكبان ، عبد. العال، مقدمة في علم المالية العامة والمالية العامة في العراق، الطبعة الثانية، مؤسسة دار الكتب للطباعة والنشر، الموصل 1977، الكتاب الاول ص 18-24.

(2) Musgrave, R. and Musgrave , P. , Public Finance in Theory and Practice , Third Edition, McGraw – Hill Kogakusha, Ltd., NY 1980, pp 3-17.

(3) حشيش، عادل احمد، اساسيات المالية العامة، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت 1992 ص 49-52.

(4) سنتكلم عن مقدار الزيادة المطلوبة في الانفاق الحكومي التي تكفي لسد الفجوة التي احدثها قصور الطلب الكلي، وذلك في موضوع النفقات العامة والتأثير المضاعف على الدخل بسبب الزيادة التي حصلت في الانفاق العام.

(5) حشيش، عادل أحمد، المصدر السابق، ص 24-26.

(6) Musgrave , R. and Musgrave P., Op cit, PP 20-22.

(7) أي وجود آثار خارجية Externalities تحصل عندما يؤدي نشاط استهلاكي او انتاجي الى التأثير على رفاهية الآخرين سلباً او ايجاباً.

(8) Musgrave, R., and Musgrave P., Op cit , pp 54-58.

(9) هناك سلع بين السلعة الخاصة والسلعة العامة. ومثال ذلك السلع المزيغ Mixed Goods ، كالسلع التي تدعمها الدولة، فهي سلع خاصة في جزئها الذي قام المستهلك بدفع ثمن عنه، وهي سلعة عامة في جزئها الذي تم حصول المستهلك عليه دون مقابل، أي الجزء المدعوم باعانة من الدولة. ومثل هذه السلع تكون في العادة متاحة لجميع أفراد المجتمع. وهناك سلع جديره بالتوفير Merit Goods، وهي سلع يرغب

المجتمع في استهلاكها، ولذلك تقوم الدولة بدعمها. ومثال ذلك السكن الرخيص للفقراء ، والمدعوم باعانة من قبل الدولة، ويمكن القول بأن هذه السلع قد تخص شريحة معينة من المجتمع

(10) See Vaish , M.C. and Agarwal , H.S., Public Fiance Fifth Edition , Wiley Eastern Limited , New Delhi 1993, pp 19-22.

وكذلك حشيش، عادل أحمد ، المصدر السابق، ص 36-40.

(11) العلي ، عادل فليح وكداوي، طلال محمود، اقتصاديات المالية العامة، دار الكتب للطباعة والنشر ، الموصل 1989، الكتاب الأول، ص 29.

الباب الثاني

الوظائف المالية

بعد أن أكملنا المقدمة التمهيدية عن علم المالية العامة وتطوره على أثر التطور والانتساع الذي حصل في نطاق النشاط المالي سنقوم بمناقشة مفصلة لتعريف علم المالية العامة بالمعنى الواسع. ففي هذا الباب سنتناول الاهداف التي ترمي الى تحقيقها المالية العامة من خلال تنفيذ الموازنة العامة لأهداف السياسة المالية، أما في الابواب الثلاثة اللاحقة فسنناقش النفقات والايرادات والموازنة العامة، وبذلك سنكون قد استكملنا تغطية تعريف المالية العامة بالتفصيل.

الفصل الثاني

وظائف المالية العامة

لم يعد دور الإيرادات والنفقات العامة دوراً حياً، يقتصر على تحقيق الهدف المالي، بل لها دوراً مؤثراً في تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية في التخصيص والتوزيع والاستقرار والنمو. وهكذا سنتناول دراسة الوظائف التي تقوم بها المالية العامة أي تحقيق الأهداف المذكورة في المبحث الأول من هذا الفصل. أما في المبحث الثاني فستلقي نظرة على احتمال قيام تناقض بين الأهداف المالية وكيفية التنسيق لحل هذا التناقض.

المبحث الأول

وظائف المالية العامة

لقد ترتب على فشل السوق في توفير بعض السلع وتوسع دور الدولة المعاصرة ظهور الحاجة الى توفير هذه السلع (السلع العامة) من قبل القطاع العام بالإضافة الى انتاجه للسلع الخاصة. وقد أدى ذلك الى توسع الانفاق الحكومي والتوسع في الإيرادات العامة. فعلى سبيل المثال نجد أن نسبة الانفاق الحكومي من اجمالي الناتج المحلي قد زادت عن 26% كما بلغت نسبة الإيرادات المحلية 27% من اجمالي الناتج المحلي في الاردن لسنة 1997⁽¹⁾. وهذه النسب العالية للنفقات والإيرادات العامة تعتبر دليلاً قاطعاً على أهمية النشاط المالي الحكومي في التأثير على النشاط الاقتصادي. وهكذا نرى أن دراستنا لعلم المالية العامة لم تقتصر على دراسة طبيعة الإيرادات والنفقات واعداد الموازنة العامة بل تعدتها الى دراسة

الادوار او المهام أو الوظائف Functions التي يمكن ان تقوم بها المالية العامة في التأثير على الاقتصاد ومستوى رفاهية المجتمع. وفيما يلي سنتناول هذه الوظائف بشيء من التفصيل

أولاً: وظيفة التخصيص

عندما لا يتمكن نظام السوق من توفير بعض السلع تقوم الدولة بتوفيرها، وتعرف هذه السلع بالسلع العامة وأن توفير هذه السلع يتطلب تخصيص الموارد Allocation of Resources الاقتصادية بين انتاج السلع الخاصة والسلع العامة. ومن ثم تقسيم ما تم تخصيصه من موارد لانتاج السلع العامة على مزيج من السلع العامة المرغوب توفيرها. وأن تخصيص الموارد يجب ان يكون تخصيصاً كفوياً يتحقق عنده أعلى مستوى لرفاهية المجتمع Social Welfare ، أي التخصيص الأمثل. وسنستخدم لهذا الغرض فكرة منحنيات السواء والقيد المتمثل بمنحنى امكانيات الانتاج⁽²⁾

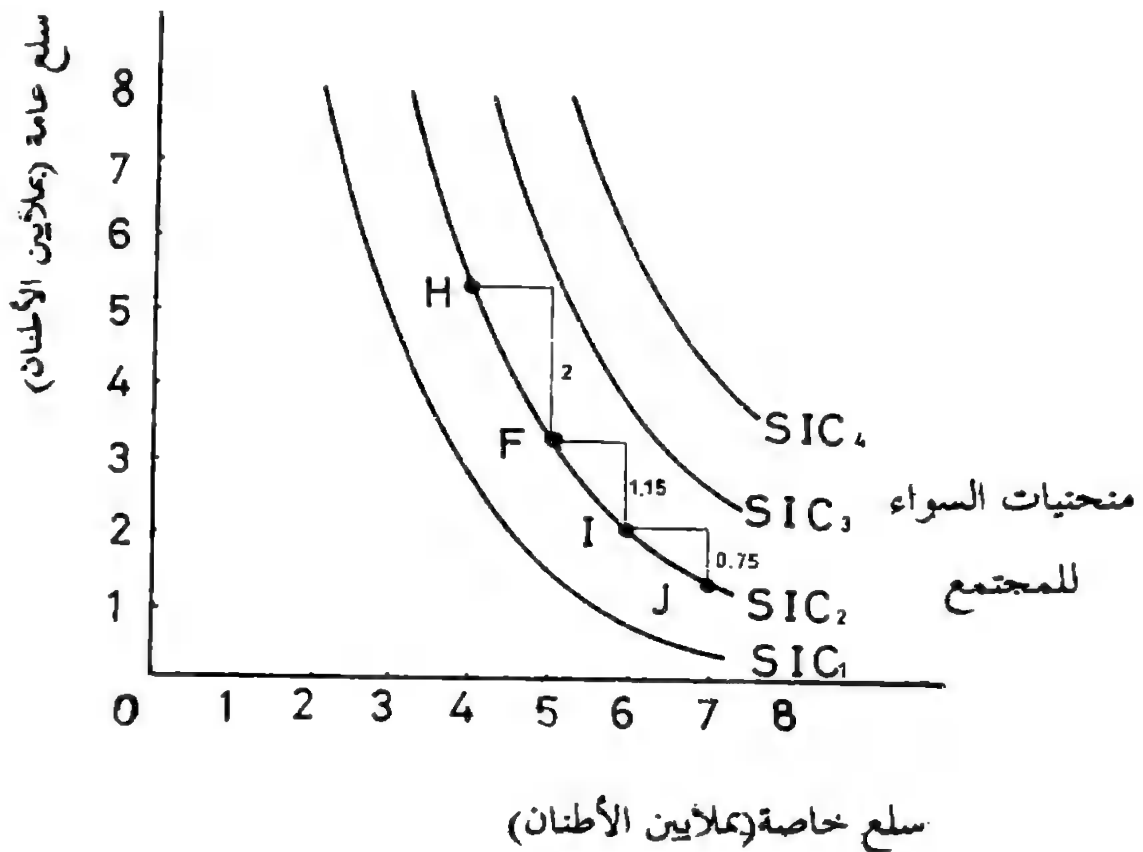
فإذا افترضنا في اقتصاد ما أن هناك دالة منفعة للمجتمع Social Utility Function ، فمن هذه الدالة يمكن الحصول على منحنيات سواء المجتمع Social Indifference Curves(SIC) كما تبدو لنا في الشكل (1-2).

حيث يمثل المحور الافقي كميات السلع الخاصة بينما يمثل المحور العمودي كميات السلع العامة ، أما المنحنيات SIC_1 و SIC_2 و SIC_3 و SIC_4 ، فهي منحنيات السواء للمجتمع او خارطة السواء للمجتمع. ويمثل كل منحنى منها مستوى ما من رفاهية المجتمع، فإذا كان SIC_1 يمثل مستوى رفاهية يعادل 100 وحدة من الرفاهية فإن SIC_2

يمثل مستوى رفاهية اعلى وليكن 200 وحدة من الرفاهية على سبيل المثال. وهكذا نرى ارتفاع مستوى الرفاهية كلما ابتعد المنحنى عن نقطة الاصل.

شكل (1-2)

منحنيات سواء للمجتمع



والان دعنا نتفحص أحد منحنيات السواء وليكن SIC_2 فكل نقطة على هذا المنحنى تمثل مزيجا أو توليفا من السلع العامة والخاصة. وهذا يعني أن المنحنى المتكون من عدد لا نهائي من النقاط يعبر عن عدد لا نهائي من التوليفات كذلك.

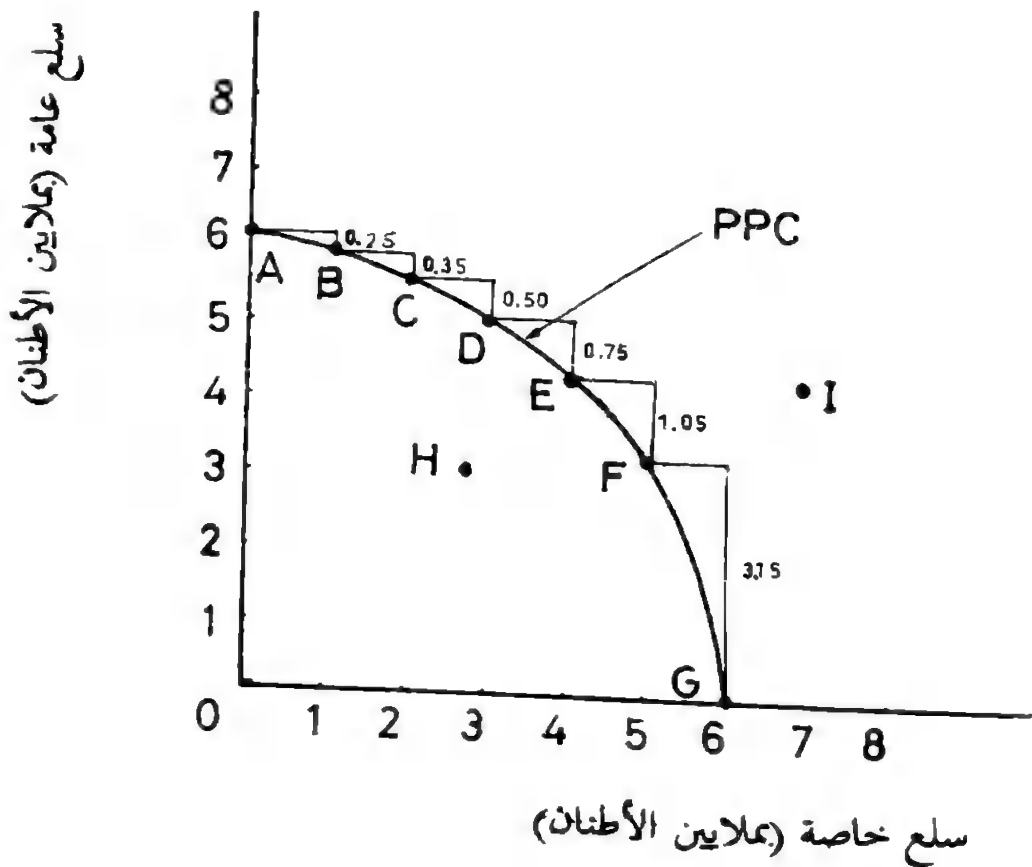
هذا وأن الانتقال من نقطة H الى نقطة F على طول المنحنى يعني ان المجتمع يضحى بمقدار 2 مليون وحدة من السلع العامة من أجل الحصول على مقدار مليون وحدة اضافية من السلع الخاصة. أي الحصول على 5 ملايين وحدة بدلا من 4 ملايين وحدة من السلع الخاصة مع البقاء عند نفس مستوى الرفاهية. وهكذا نرى ان الانتقال من نقطة F الى نقطة I على طول المنحنى يعني تضحية المجتمع بمقدار 1.15 مليون وحدة من السلع العامة مقابل الحصول على مليون وحدة اضافية من السلع الخاصة. وأخيرا لو تم الانتقال من نقطة I الى نقطة J فإن تضحية المجتمع من السلع العامة ستكون بمقدار 0.75 مليون وحدة مقابل الحصول على مليون وحدة اضافية من السلع الخاصة أي الحصول على 7 مليون بدلا من 6 مليون وحدة من السلع الخاصة. وهنا نلاحظ أن هناك استبدال بين السلع الخاصة والسلع العامة، وأن نسبة الاستبدال هذه تعرف باسم معدل الاحلال الحدي للمجتمع Marginal Rate Of Substitution For Society (MRS_s). ويعبر ميل المماس لمنحنى سواء المجتمع عن معدل الاحلال الحدي للمجتمع. ومما نلاحظه هنا أن هناك تناقص في معدل الاحلال الحدي كلما انتقلنا من نقطة الى اخرى من أعلى اليسار الى اسفل اليمين على طول منحنى السواء. وهذا يعتبر مبدأ يعرف باسم مبدأ تناقص معدل الاحلال الحدي الذي يعتبر السبب وراء تحذب منحنى السواء تجاه نقطة الاصل.

والان سننتقل الى القيد الذي يواجه المجتمع في الحصول على المزيد من الرفاهية. فحصول المجتمع على درجة اعلى من الرفاهية يقتضي الوصول الى SIC اعلى، إلا أن ندرة الموارد تحول دون ذلك وتشكل قيودا على دالة الرفاهية. وهكذا سنستخدم منحنى امكانيات الانتاج Production Possibilities Curve (ppc) كقيد كما مبين من الشكل (2-2). حيث يمثل المحور الافقي كميات السلع الخاصة بينما نجد أن

المحور العمودي يمثل كميات السلع العامة. فعند نقطة A على المحور العمودي يتم تخصيص جميع الموارد لإنتاج السلع العامة، أما عند نقطة G فإن جميع الموارد تخصص لإنتاج السلع الخاصة، أما النقاط B, C, D, E, F، فتعبر عن إمكانيات لإنتاج مزيج من السلعتين العامة والخاصة. وهكذا يعبر الخط الواصل بين النقاط G, F, E, D, C, B, A عن إمكانيات الإنتاج ويعرف هذا المنحنى باسم منحنى إمكانيات الإنتاج. إذ أنه يمثل أقصى إنتاج ممكن من السلع الخاصة والعامة بما هو متاح من موارد اقتصادية في ظل مستوى تكنولوجي معطى. وعليه يعبر منحنى إمكانيات الإنتاج عن التخصيص الكفوء والاستخدام الكامل للموارد

شكل (2-2)

منحنى إمكانيات الإنتاج



وبهذا تدل أي نقطة تقع الى يسار المنحنى كما هو الحال في نقطة H عن تعطل في الموارد ، بينما تعبر نقطة I مثلاً وأي نقطة تقع الى يمين المنحنى عن عدم امكانية المجتمع في الوقت الحاضر من انتاج هذا المزيج من السلعتين. إلا أن بإمكان المجتمع الوصول الى نقطة I إذا حقق نمواً في الموارد او تغييرات تكنولوجية تعمل على نقل منحنى امكانيات الانتاج الى اليمين والى اعلى.

ان الانتقال من نقطة الى أخرى على منحنى امكانيات الانتاج يعني اعادة تخصيص الموارد على انتاج السلع الخاصة والعامة. فعلى سبيل المثال إذا تم الانتقال من نقطة C الى D فإن المجتمع سيضحي بانتاج 0.50 مليون وحدة من السلع العامة مقابل زيادة انتاج السلع الخاصة بمقدار مليون وحدة. ولو تم الانتقال من D إلى E على طول المنحنى فإن المجتمع يضحي بما مقداره 0.75 مليون وحدة من السلع العامة مقابل انتاج ما مقداره مليون وحدة اضافية من السلع الخاصة. أي انتاج 4 مليون وحدة من السلع الخاصة بدلا من 3 مليون وحدة منها.

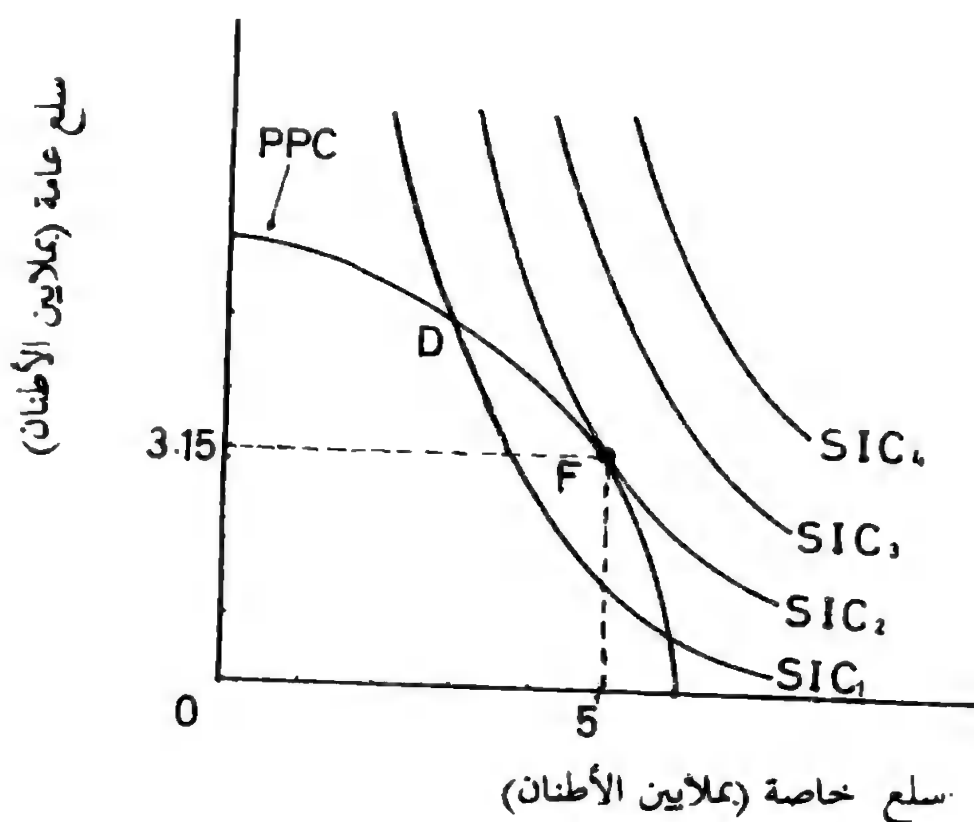
وهنا نلاحظ أن هناك نسبة للتحويل من انتاج سلع عامة الى انتاج سلع خاصة وتعرف هذه النسبة باسم معدل التحويل الحدي (Marginal Rate Of Transformation (MRT). وهذا يقاس رياضياً بميل المماس لمنحنى امكانيات الانتاج. كما نلاحظ كذلك أن الانتقال من نقطة الى أخرى على طول منحنى امكانيات الانتاج يعني تزايد تضحية المجتمع من السلع العامة مقابل انتاج المزيد من السلع الخاصة. وهذا يعني سريان قانون تزايد تكلفة الفرصة البديلة (Law Of Increasing Opportunity Cost الذي يبرر تقعر المنحنى تجاه نقطة الاصل.

وفي الخطوة الاخيرة من التحليل سنقوم بجمع منحنيات سواء المجتمع مع منحنى امكانيات الانتاج كقيد من أجل الحصول على التخصيص الأمثل (Optimal

Allocation أي تحقيق أقصى انتاج ممكن وأعلى مستوى للرفاهية. وهذا يتحقق عندما يمر منحنى امكانيات الانتاج PPC بمنحنى السواء للمجتمع SIC ففي الشكل (2-3) نرى ان منحنى امكانيات الانتاج PPC يمر منحنى السواء للمجتمع SIC_2

شكل (2-3)

التخصيص الأمثل للموارد



عند نقطة F . حيث يتساوى عندها معدل الاحلال الحدي للمجتمع مع معدل التحويل الحدي، أي $MRS_s = MRT$. أي تساوي ميل منحنى السواء للمجتمع مع ميل منحنى امكانيات الانتاج. ولما كانت نقطة F تمثل الاستخدام الكامل للموارد والمستوى

الاعلى للرفاهية التي يمكن الوصول اليها، فإن تخصيص الموارد لانتاج 5 ملايين وحدة من السلع الخاصة و 3.15 مليون وحدة من السلع العامة يعتبر تخصيصاً أمثلاً. وأن هذا الوضع لا يتحقق عند أي نقطة غير نقطة F. فعند نقطة D مثلاً لا يتساوى ميل منحنى السواء مع ميل منحنى امكانيات الانتاج ، وهذه النقطة هي نقطة تقاطع وليس نقطة تماس. وفي الوقت الذي تعبر نقطة D عن الاستخدام الكامل لأنها تقع على منحنى امكانيات الانتاج فهي تقع على STC_1 ، وأن بالامكان الوصول الى SIC_2 بنفس امكانيات الانتاج الحالية. فنقطة D ان لا تمثل التخصيص الأمثل

والان وبعد ان تم تخصيص الموارد لانتاج السلع والخدمات العامة تقوم الدولة باتخاذ القرار بالانفاق الامثل على المشروع الذي يكون فيه تجاوز المنافع على التكاليف الاجتماعية اعظم ما يمكن والابتعاد عن أي مشروع عام لا تتجاوز فيه المنافع على التكاليف. وهي بذلك تحقق مبدأ أقصى كسب للمجتمع Maximum Social Gain⁽³⁾. فعلى سبيل المثال لو فرضنا بأن الدولة تريد انشاء جسر صغير، وان هناك ثلاث أنواع من الجسور، وأن التكاليف التي يتحملها المجتمع والمنافع التي يحصل عليها كما مدون في الجدول (2-1). حيث أن التكاليف التي يتحملها المجتمع Social Costs اكبر من المنافع الاجتماعية Social Benefits التي يحصل عليها المجتمع في حالة اختيار بناء جسر من النوع A. وبذلك سيكون صافي الكسب للمجتمع Net Social Gain (NSG) سالبا، وسيستبعد اختياره، لأنه سيخفض من رفاهية المجتمع بمقدار 10 مليون ديناراً في حالة تنفيذه. وهكذا سيبقى امام الدولة مسألة

جدول (1-2)

التكلفة - المنفعة لإنشاء جسر

(بملايين الدينارين)

نوع الجسر	التكاليف الاجتماعية	المنافع الاجتماعية	صافي كسب المجتمع
A	50	40	10
B	100	250	150
C	150	350	200

الاختيار بين جسر من نوع B وآخر من نوع C . حيث يحقق كلاهما كسبا صافيا موجبا و أن الاختيار سيقع هنا على تنفيذ مشروع جسر من النوع C إذ أن هذا المشروع يحقق صافي كسب للمجتمع بمقدار 200 مليون دينار أو هو أعلى مما يحققه تنفيذ جسر من النوع B.

ولتوضيح كيفية حساب المنافع التي يحصل عليها المجتمع من إنشاء مشروع عام لذلك نضرب المثال التالي عن إنشاء سد على مجرى نهر يحد من أضرار الفيضانات للمزارع والمدن ⁽⁴⁾. ولنفترض بأن الأضرار تبلغ 760 مليون دينار سنويا و أن هناك أربعة حجوم للسد متباعدة ، تختلف في تكاليفها وفي المنافع التي تحققها. وفي الجدول (2-2) نعرض التكلفة والمنافع الاجتماعية للبدائل الأربع.

جدول (2-2)

التكلفة - المنفعة لانشاء سد

(بملايين الدينانير)

(5)	(4)	(3)	(2)	(1)
صافي الكسب NG أي العمود (4)-(2)	اجمالي المنافع للمجتمع (التقليل من الاضرار) TSB	معدل الاضرار السوية قبل بعد انشاء السد	اجمالي التكلفة الحقيقية للمجتمع TSC	حجم المشروع
0	0	760	0	بدون
60	120	640	60	A:
120	320	440	200	B: صغير
140	500	260	360	C: متوسط
40	640	120	600	D: كبير

فالعمود (2) يمثل التكلفة التي يتحملها المجتمع لانشاء سد وخزان للمياه. اما العمود (3) فيمثل الاضرار في حالة عدم انشاء السد والاضرار المتبقية بعد انشاء السد، وهي مبالغ تتناقص مع تزايد حجم المشروع. وفي العمود (4) تم الحصول على مقدار التقليل من الاضرار والتي تعتبر منفعة للمجتمع. فانشاء مشروع A مثلاً بتكلفة قدرها 60 مليون ديناراً سيخفض الاضرار من 760 الى 640 مليون ديناراً، وان مقدار الانخفاض وهو 120 مليون ديناراً يمثل منافع للمجتمع. وأخيراً نجد أن العمود (5) قد تضمن على صافي الكسب الذي يتم الحصول عليه من طرح ما ورد

في العمود (2) مما ورد في العمود (4). حيث بلغت أقصى قيمة لصافي الكسب 140 مليون دينار، وعليه يعتبر الحجم الأفضل هو الحجم المتوسط C. ومما نلاحظه عن الجدول كذلك ان اختيار الحجم C بدلا من B يؤدي الى زيادة في التكاليف بمقدار 160 مليون دينار وازيادة في المنفعة بمقدار 180 مليون دينار، بينما اذا تم اختيار الحجم D فإن المجتمع سيتحمل تكاليف اضافية بمقدار 240 مليون دينار ولا يحصل على منافع اضافية الا بمقدار 140 مليون ديناراً.

وبعد هذه الامثلة العددية لتوضيح مبدأ الحصول على أقصى صافي منفعة للمجتمع من الانفاق العام، نناقش المسألة بيانياً في مثال لانشاء موقف عام للسيارات في مدينة ما. والجدول (2-3) يتضمن على الانفاق العام واجمالي التكاليف الاجتماعية

جدول (2-3)

التكلفة - المنفعة لمشروع انشاء موقف للسيارات

(بملايين الدنانير)

(1)	(2)	(3)	(4)
الانفاق العام (الضرائب)	التكلفة الكلية الاجتماعية TSC	المنفعة الكلية الاجتماعية TSB	صافي الكسب الاجتماعي NSG
0	0	0	0
1	1	2.25	1.25
2	2	4.00	2.00
3	3	5.35	2.35
4	4	6.40	2.40
5	5	7.15	2.15
6	6	7.70	1.70
7	7	8.15	1.15
8	8	8.50	0.50
9	9	8.80	-0.20
10	10	9.05	-0.95
11	11	9.25	-1.75

Total Social Costs (TSC) واجمالي المنافع الاجتماعية Total Social

Benefits (TSB) وصافي الكسب للمجتمع كما يتضح ذلك في الجدول.

ففي العمود الثالث نرى ان اجمالي التكلفة الاجتماعية يتزايد بنسبة ثابتة وان اجمالي المنفعة الاجتماعية يتزايد كذلك ولكن بنسبة متناقصة، ويعبر العمود الرابع من الجدول عن حاصل طرح اجمالي التكلفة الاجتماعية من اجمالي المنفعة الاجتماعية والذي يعرف بصافي الكسب الاجتماعي . ومن الجدول يتضح ان صافي الكسب يصل الى اقصاه عندما يكون الانفاق العام 4 ملايين ديناراً.

ومن الجدول (2-3) يمكن الحصول ببياناً على دالة اجمالي المنفعة الاجتماعية من خلال العلاقة بين الانفاق والمنفعة وعلى دالة التكلفة الكلية الاجتماعية من خلال العلاقة بين الانفاق العام والضرائب. حيث يتحمل المجتمع تكلفة من خلال الضرائب التي يدفعها الى الدولة، وهي تعادل مقدار الانفاق⁽⁵⁾. والشكل (2-4) يوضح في جزئه العلوي الطريقة الاجمالية في التحليل، والتي تستخدم فيها دالة اجمالي المنفعة الاجتماعية ودالة اجمالي التكلفة الاجتماعية. إذ تقع دالة اجمالي المنفعة الاجتماعية فوق دالة اجمالي التكلفة الاجتماعية في مدى الانفاق المحصور بين O و D . ومن ثم تصبح دالة اجمالي المنفعة الاجتماعية تحت دالة اجمالي التكلفة الاجتماعية، حيث تقطع دالة المنفعة دالة التكلفة عند نقطة E عندما يصل الانفاق العام الى 8.7 مليون ديناراً. وهكذا نرى أن هناك فجوة ايجابية وسلبية بين اجمالي المنفعة والتكلفة الاجتماعية، ولا بد من اختيار مستوى الانفاق العام الذي يصل عنده الفرق الايجابي او الفجوة اقصى ما يمكن. والتي عندها يكون ميل دالة اجمالي المنفعة الاجتماعية مساوياً لميل دالة اجمالي التكلفة الاجتماعية، وهذا ما تحقق عند مستوى انفاق عام هو 4 ملايين ديناراً حيث بلغ اجمالي المنفعة الاجتماعية

6.4 مليون ديناراً. ولما كان اجمالي التكلفة الاجتماعية هو 4 ملايين ديناراً، فإن صافي الكسب الاجتماعي هو 2.4 مليون ديناراً، ولما كان هذا الصافي في الكسب هو أقصى ما يمكن الحصول عليه، فإن الانفاق العام يعتبر انفاقاً أمثلاً Optimal Expenditure.

وفي الجزء السفلي من الشكل (2-4) تم الحصول على دالة صافي كسب المجتمع، حيث يمثل المحور الأفقي الانفاق العام على المشروع بينما يمثل المحور الرأسي صافي كسب المجتمع. وصافي الكسب هو عبارة عن الفرق بين المنفعة الكلية الاجتماعية والتكلفة الكلية الاجتماعية، حيث يبدأ صافي الكسب من الصفر ويأخذ بالتزايد حتى يصل أقصى ما يمكن عند مستوى انفاق 4 ملايين ديناراً. ومن ثم نجد ان صافي الكسب يأخذ بالانخفاض كلما زاد الانفاق حتى يصل الى الصفر عند مستوى انفاق 8.7 مليون ديناراً. وإذا ما استمر الانفاق بالتزايد بعد هذا الحد سيكون صافي كسب المجتمع سالباً. وعليه يعتبر الانفاق بمقدار 4 ملايين هو الانفاق الأمثل لأن صافي كسب المجتمع عند هذا المستوى من الانفاق قد بلغ أقصاه.

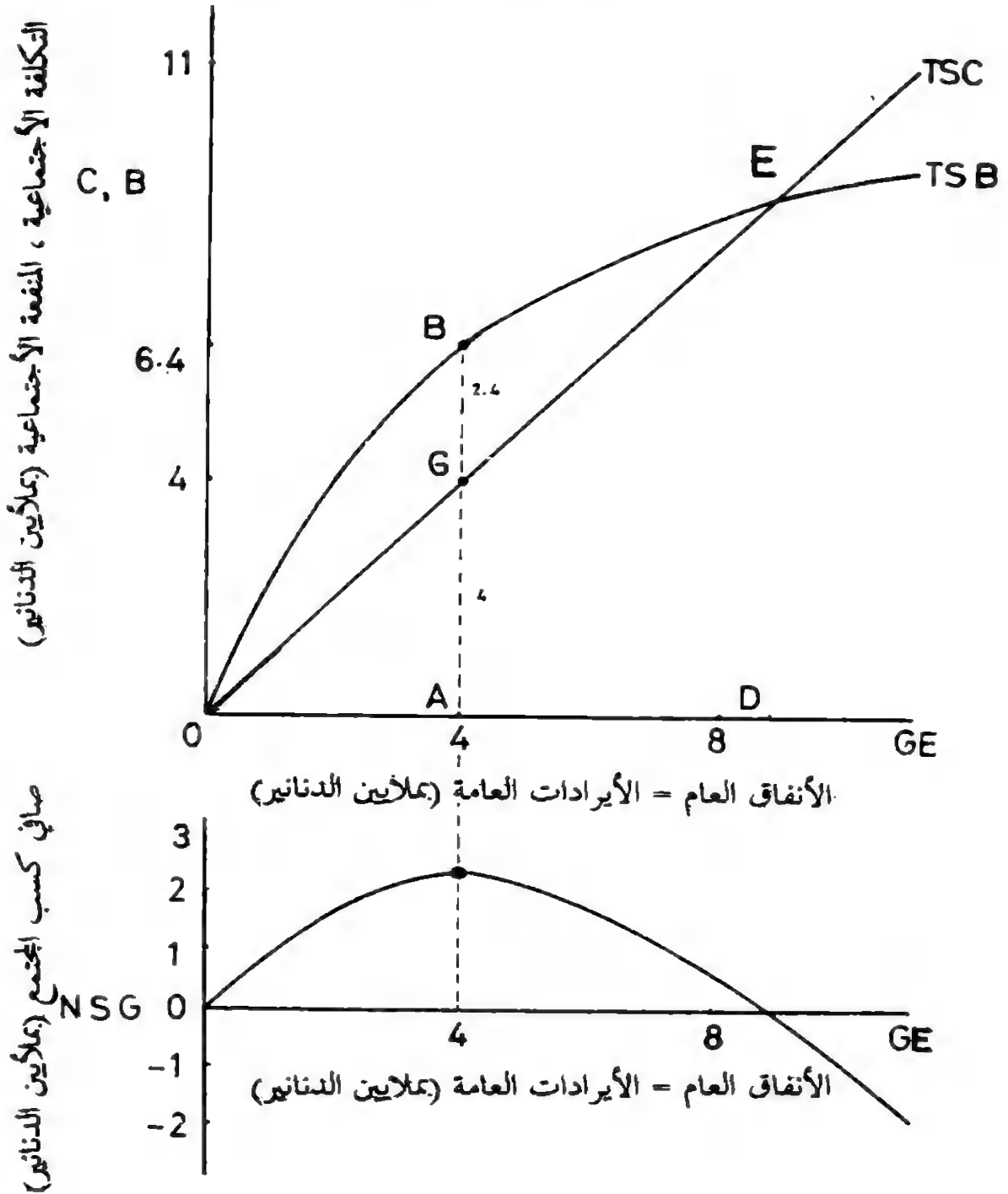
وأخيراً لا بد من الإشارة الى ان النظرة الحدية في التحليل للوصول الى الانفاق الأمثل، تتطلب تساوي المنفعة الحدية الاجتماعية Marginal Social Benefits (MSB) مع التكلفة الحدية الاجتماعية Marginal Social Costs (MSC). وهذا الشرط يتحقق عندما يقطع منحنى المنفعة الحدية الاجتماعية منحنى التكلفة الحدية الاجتماعية عند مستوى انفاق 4 ملايين في مثالنا هذا

ثانياً: وظيفة التوزيع

ان توزيع Distribution الدخل والثروة في أي مجتمع يعتمد على توزيع ملكية الموارد الاقتصادية (الأرض ورأس المال و العمل والتنظيم) . وقد يتوافق هذا

شكل (4-2)

تحليل التكلفة - المنفعة والانفاق الامثل



التوزيع للدخل والثروة أو لا يتوافق مع مبادئ العدالة في المجتمع، وفي هذا المضمار نرى اختلاف وجهات النظر بخصوص العدالة في توزيع الدخل والثروة، ومهما يكن من أمر فإن الأغلبية من الكتاب يتفقون على ضرورة القيام بإجراء تعديلات هي بمثابة إعادة توزيع Redistribution من أجل ضمان الحد الأدنى للرفاهية لذوي الدخل المنخفضة. وهكذا انتقل الاهتمام من معالجة الحالة العامة للعدالة والدخل في قمة السلم التوزيعي الى معالجة وضع الدخل في أسفل السلم. وعلى أية حال، هناك العديد من الطرق التي يمكن ان تستخدم في إعادة التوزيع، الا ان اهمها هي

- أ. فرض ضريبة تصاعدية على ذوي الدخل المرتفعة واعطاء اعانات لذوي الدخل المنخفضة من العوائل (6).
- ب. فرض ضرائب تصاعدية على ذوي الدخل المرتفعة واعطاء اعانات سكن للطبقات الفقيرة من خلال دعم السكن العام
- ج. فرض ضرائب على السلع التي تعتبر في الغالب من مشتريات وذوي الدخل المرتفعة واعانة للسلع التي تعتبر من مشتريات ذوي الدخل المنخفضة (7).

هذا مع العلم بأن العدالة في التوزيع لا تتحقق الا بتكلفة يتحملها المجتمع، وهذه التكلفة هي انخفاض مستوى رفاهية المجتمع. وعند المفاضلة في الاختيار بين استخدام هذه الطريقة او تلك فإن علينا ان نأخذ بنظر الاعتبار الخسارة الصافية في رفاهية المجتمع أي تكلفة الرفاهية، وهي تكلفة نشأت بسبب تدخل الدولة في

اختيارات المستهلك والمنتج. وهكذا نرى ان واضعي السياسة المالية يواجهون هدفين متعارضين هما العدالة في التوزيع ورفع مستوى رفاهية المجتمع .

وللتعرف على حالة توزيع الدخل قبل وبعد اجراءات الدولة باعادة التوزيع في مجتمع ما سنستخدم منحنى لورنز Lorenz Curve⁽⁸⁾. وهو مقياس مناسب يستدل به على وجود حالة المساواة وعدم المساواة في التوزيع. فهناك حالتان متطرفتان يمكن اعتبارهما من الحالات النظرية وهما حالة المساواة المطلقة في التوزيع وحالة عدم المساواة المطلقة في التوزيع. أما الحالة الواقعية فهي وسطا بين الاثنتين، حيث ان هناك عدم مساواة في توزيع الدخل ، وهي الحالة التي تهمنا والتي نستخدم فيها منحنى لورنز لتوزيع الدخل في المجتمع. وهذا المنحنى يعكس مدى الاقتراب من المساواة او عدم المساواة في التوزيع.

فلو فرضنا ان كل فرد من السكان في مجتمع ما قد اعطي تسلسلا في المجتمع حسبما يحققه من دخل فسيبدأ التسلسل مع أفقر الناس وسينتهي بأغنياهم. ومن ثم تم تقسيم التسلسل الى أربع فئات فالفئة الاولى تحتوي على أفقر 25% من السكان والفئة الثانية تحتوي على 25% من السكان ممن هم أفضل دخلا من الفئة الاولى. أما الفئة الثالثة فتتضمن على 25% من السكان هم الافضل دخلا من الفئات السابقة. وأخيرا تتضمن الفئة الرابعة على 25% من السكان الاعلى دخلا من كافة الفئات السابقة .

ففي الحالة التي يكون فيها التوزيع توزيعا عادلا أي أن هناك مساواة مطلقة Absolute Equality في التوزيع، فإن حصة كل فئة من الفئات الاربع ستكون مساوية لحصة الفئة الاخرى . وإذا أخذ بتراكم الحصص سنحصل على توزيع للدخل يعتبر

توزيع المساواة المطلقة. كما نلاحظ ذلك في العمود (2) من الجدول (4-2).
وبمقارنة الحصص التراكمية

جدول (4-2)

توزيع الدخل

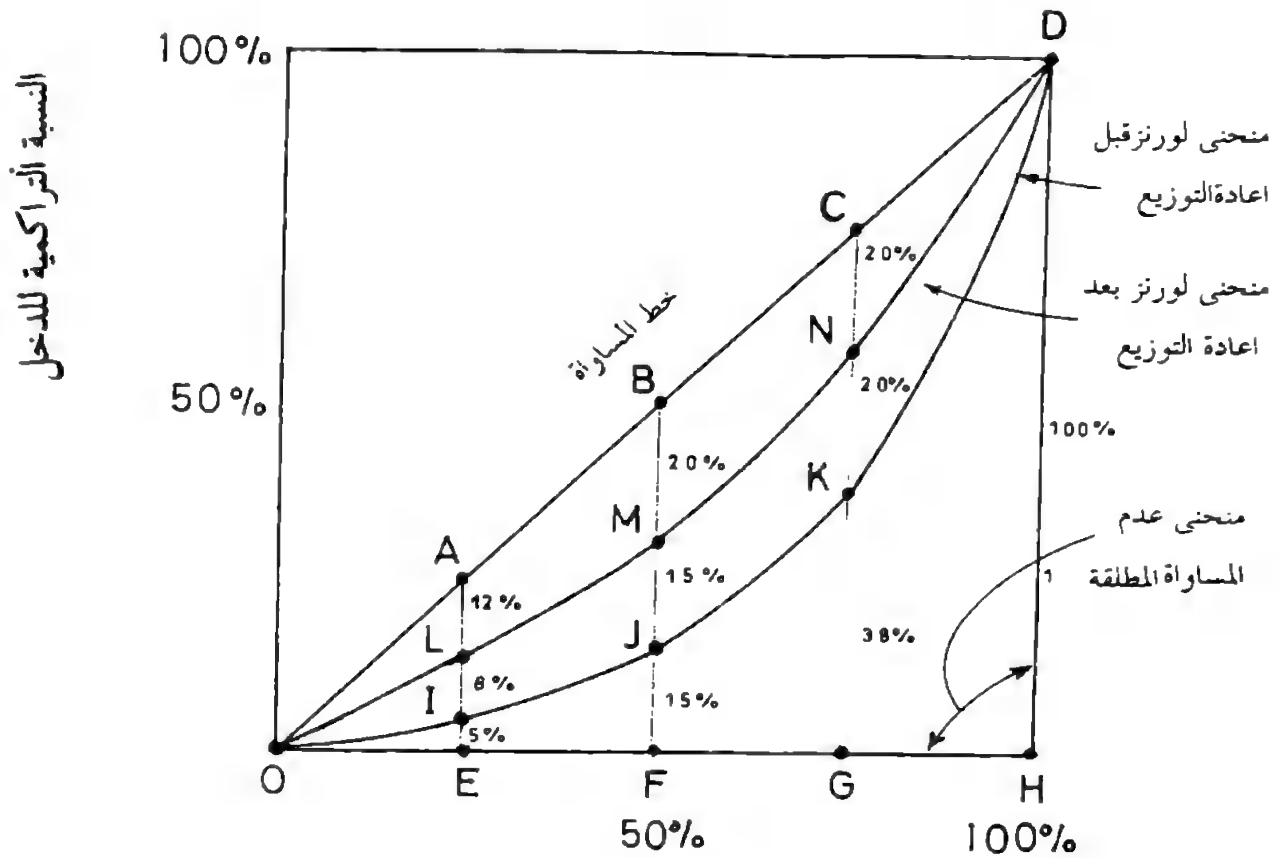
الحصص او النسب التراكمية					فئات السكان مدرجة حسب الدخل من أوطأ إلى أعلى
الدخل				(1) السكان	
(5) التوزيع بعد الضريبة	(4) توزيع عدم المساواة (الواقعي)	(3) توزيع عدم المساواة المطلقة	(2) توزيع المساواة المطلقة		
0.13	0.05	0	0.25	0.25	الفئة الاولى
0.30	0.15	0	0.50	0.50	الفئة الثانية
0.58	0.38	0	0.75	0.75	الفئة الثالثة
1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	الفئة الرابعة

في العمود (1) مع تلك في العمود (2) نجد أن 25% من السكان يحصلون على ربع الدخل وأن 50% من السكان يحصلون على نصف الدخل ، وهكذا. وإذا وضعنا النسب التراكمية لفئات السكان على المحور الافقي والنسب او الحصص التراكمية للدخل على المحور العمودي (الرأسي) واستخدمنا البيانات الواردة في العمود (1) و (2) فإننا سنحصل على نقاط مثل D,C,B,A، كما مبين في الشكل (2-5). وبايصال

هذه النقاط نحصل على خط مستقيم يشكل زاوية 45 مع المحور الأفقي، وهذا الخط يعبر عن توزيع المساواة المطلقة وقد يعرف اختصاراً باسم خط المساواة (OABCD).

شكل (5-2)

منحنى لورنز وتوزيع الدخل



ولو نظرنا الى العمود (1) و (3) في الجدول (2-4) لوجدنا ان الفئات لثلاث الاولى لم تستلم أي دخل بينما تحصل الفئة الاغنى على اجمالي الدخل. الفئة الاول ليس لديها أي حصة في الدخل أي ان حصتها تساوي صفرا ممثلة بالنقطة E على المحور الافقي. وكذلك الامر بالنسبة الى الفئة الثانية والثالثة كما لاحظ ذلك عن النقطة F و G أما الفئة الرابعة فتحصل على 100% من الدخل. وبإيصال النقاط O، E، F، G و D نحصل على منحنى عدم المساواة المطلقة Absolute Inequality في توزيع الدخل وهو على شكل زاوية قائمة . وبهذا نكون قد ناقشنا الحالتين المتطرفتين في التوزيع

والان دعنا ننقل لمناقشة الحالة الواقعية التي تعتبر محور اهتمام المالية العامة، وبالنظر الى الجدول السابق في العمود (1) و (4) نرى أن 25% من السكان في أدنى السلم لا يستلمون الا دخلا بلغت حصته 5% من اجمالي الدخل فقط، وأن 50% من أقل الناس دخلا لا يحصلون الا على حصة تساوي 15% من الدخل القومي، وأن ثلاث أرباع السكان الاقل دخلا لا يحصلون الا على 38% من الدخل، وبذلك يحصل ربع السكان في اعلى سلم التوزيع على 62% من الدخل، وهذه البيانات تعكس بوضوح مدى التوزيع غير المتساوي في الدخل. ويتضح ذلك ببيانيا، حيث تمثل المسافة EI حصة الفئة الاولى وهي تساوي 0.05 اما المسافة FJ فتمثل حصة الفئة الاولى والثانية سوياً وهي 0.15 والمسافة GK تمثل حصة الفئات الثلاث الاولى وهي 0.38. وبهذا ستكون مجموع حصص الفئات الاربع تساوي واحد، وبالإيصال بين K، J، I، O و D نحصل على منحنى يمثل توزيع الدخل في المجتمع، وهو كما يبدو توزيعاً بعيداً عن المساواة، ويعرف المنحنى OIJKD بإسم منحنى لورنز

فإذا كان هذا هو واقع حال المجتمع، وكانت الدولة ترغب في إعادة توزيع Redistribution الدخل بشكل أفضل فإن ذلك ممكنا من خلال برامج إعادة التوزيع بواسطة الضريبة - الإعانة. ولو فرضنا ان الدولة قد اقدمت على ذلك فإن البيانات الواردة في العمود (5) من الجدول (2-4) تعكس حالة توزيع الدخل بعد فرض الضريبة. حيث ان الفئة الاولى الاوطأ دخلا قد حصلت على حصة من دخل بلغت 0.13 مقارنة بحصة 0.05 من الدخل قبل فرض الضريبة وأن الفئة الثانية والاولى قد حصلت على 0.30 من الدخل بعد تنفيذ مخطط الضريبة - الإعانة مقارنة بحصة 0.15 من الدخل قبل ذلك. ومن ثم نرى ان الفئات الثلاث الاولى قد حصلت على 0.58 من الدخل بعد الضريبة - الإعانة مقارنة بحصة بلغت 0.38 قبل إعادة التوزيع. وبايصال النقاط O،L،M،N و D نحصل على منحنى لورنز OLMND بعد الضريبة - الإعانة والذي يمثل توزيعا افضل من التوزيع السابق وذلك لاقتربه من خط المساواة، حيث ان الفئة الاولى قد زادت حصتها في الدخل باكثر من مرة ونصف، بينما تضاعفت حصة نصف السكان الاقل دخلا ، وكذلك زادت حصة ثلاث أرباع السكان الاقل دخلا بما يزيد على نصف الحصة السابقة ، اما الفئة الرابعة في أعلى سلم التوزيع فقد انخفضت حصتها من 0.62 الى 0.42 من اجمالي الدخل القومي بعد الضريبة - الإعانة. وهذا الانخفاض يعادل ثلث الحصة السابقة. وبعد تعرفنا على حالة عدم المساواة في التوزيع بواسطة منحنى لورنز يمكن الان قياس درجة عدم المساواة في التوزيع بواسطة معامل جيني Gini Coefficient . ومعامل جيني هو نسبة المساحة المحصورة بين خط المساواة ومنحنى عدم المساواة المطلقة. وعلى سبيل المثال ان معامل جيني قبل الضريبة - الإعانة وتبعاً للشكل (2-5) هو

معامل جيني = مساحة الشكل OABCDKJI

مساحة المثلث OHD

وان قيمة معامل جيني تنحصر بين الصفر والواحد، حيث ان قيمته تساوي صفرا عندما يكون توزيع الدخل توزيعا متساويا، بصورة مطلقة. اما في حالة عدم المساواة المطلقة في التوزيع فإن قيمة معامل جيني تساوي واحد. وبذلك نرى ان صغر قيمة المعامل واقتربها من الصفر يدل على ان درجة عدم المساواة منخفضة وان الدخل هو باتجاه المساواة المطلقة في التوزيع، والعكس بالعكس

وهكذا نرى ان اعادة توزيع الدخل التي تقود الى نقل منحنى لورنز الى مستوى اعلى اقرب الى خط المساواة في التوزيع سيؤدي الى انخفاض قيمة معامل جيني الذي يقيس لنا درجة عدم المساواة. وهذا دليل على زيادة مستوى الرفاهية التي تعزى الى الدور الذي لعبته السياسة المالية من خلال الضريبة - الاعانة، وهي تأثيرات ايجابية للسياسة المالية على مستوى الرفاهية الا ان اعادة توزيع الدخل والذي يتم عن طريق السياسة المالية لا يخلو من تأثيرات سلبية على مستوى رفاهية المجتمع، وهذا يحدث بسبب فرض الضريبة

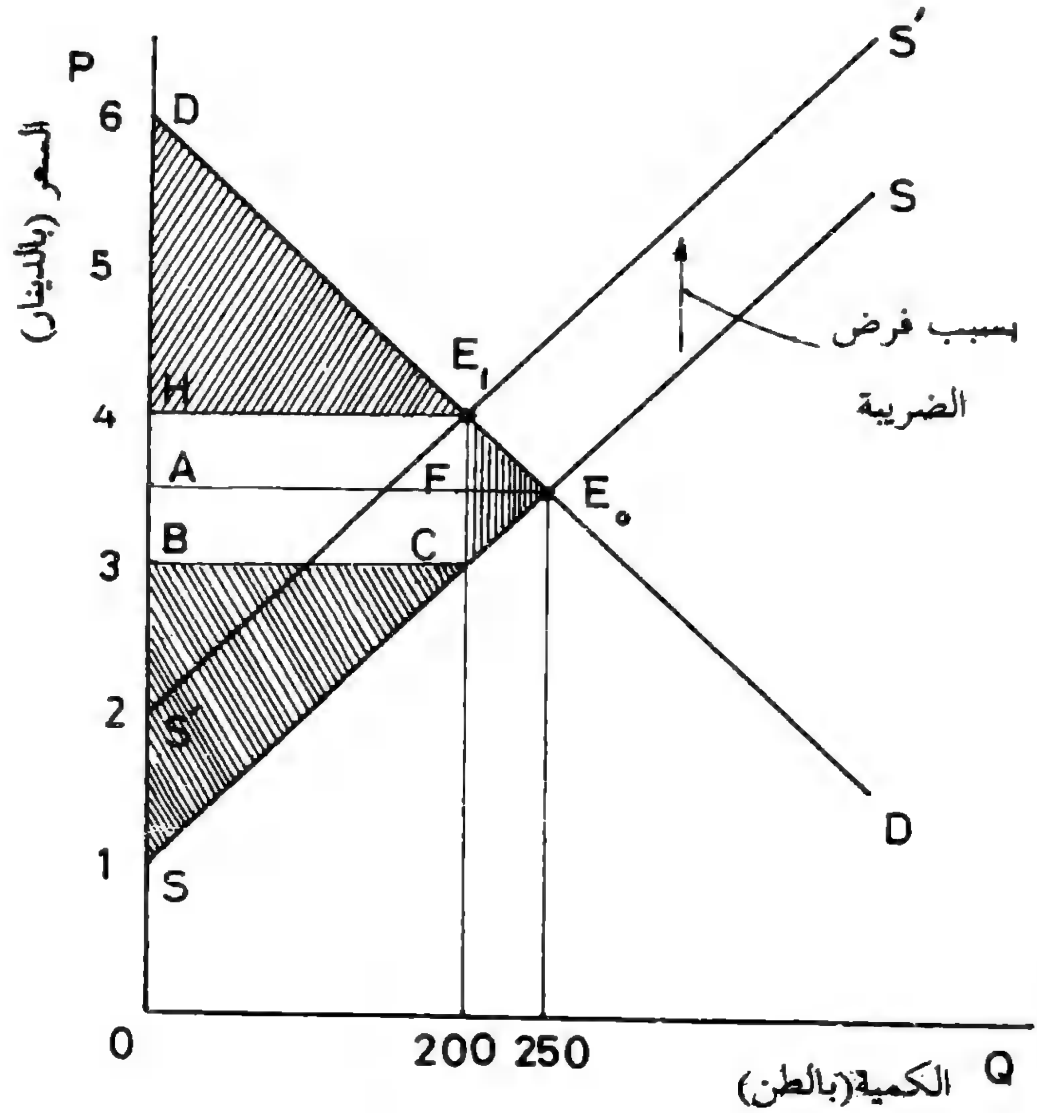
فلو فرضنا ان هناك طلب على سلعة مثل X متمثلا بالمنحنى DD وان عرضها هو SS في سوق تسودها المنافسة التامة. وهذا كما يبدو في الشكل (2-6) حيث يمثل المحور الافقي Q الكمية المعروضة والمطلوبة بينما يمثل المحور الرأسي السعر P . وعند النقطة E_0 يتقاطع منحنى الطلب مع منحنى العرض ويتحقق التوازن في السوق بمقابلة شرط التوازن ($SS=DD$). وبذلك تكون الكمية التوازنية من السلعة X هي 250 طنا والسعر التواني للسلعة X هو 3.5 ديناراً. حيث يحقق كل

من المستهلك والمنتج كسبا من عملية التبادل في السوق، فالمستهلك يحقق كسبا ممتثلاً بالمساحة ADE_0 والتي تقدر بمبلغ 312.5 ديناراً ويعرف هذا الكسب بفائض المستهلك $Consumer's Surplus$ ، أما المنتج فيحقق كسباً ممتثلاً بالمساحة ASE_0 التي تعرف بفائض المنتج $PRODUCER'S SURPLUS$ والذي يساوي 312.5 ديناراً، كما مبين في الشكل (2-6).

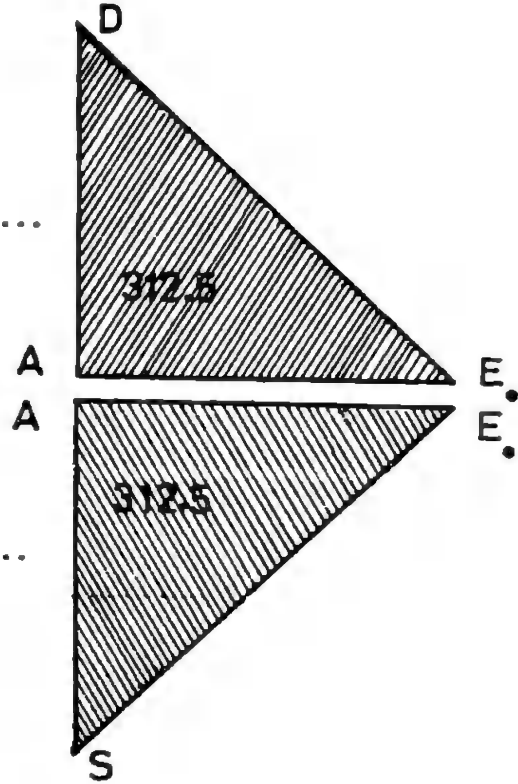
ولكن بعد فرض الضريبة على الوحدة الواحدة المنتجة فإن منحني العرض SS سينتقل إلى أعلى وإلى اليسار ليصبح $K'K$. وبذلك يكون التوازن الجديد في السوق عند النقطة E_1 . ويترتب على ذلك ارتفاع السعر التوازني من 3.5 إلى 4 دنانير وانخفاض الكمية التوازنية من 250 إلى 200 طناً. وقد تأثر فائض المستهلك وفائض المنتج بالوضع التوازني الجديد، فالمستهلك خسر جزءاً من فائضه $CONSUMER'S LOSS$ ممتثلاً بالمساحة AHE_1E_0 والتي تساوي 112.5 ديناراً، أما المنتج فقد تناقص فائضه $PRODUCER'S LOSS$ بمقدار 112.5 ديناراً والمتمثل بالمساحة $ABCE_0$. وبهذا يكون إجمالي ما خسره المنتج والمستهلك من فائضهما هو 225 ديناراً

ولم يبق للمستهلك من فائضه إلا 200 ديناراً هي بمثابة صافي فائض للمستهلك Net $Counsumer's Surplus$ بعد فرض الضريبة، كما لم يبق للمنتج من فائضه إلا 200 ديناراً هي صافي فائض المنتج $Net Producer's Surplus$. ولما كانت حصيلّة إيرادات الدولة من الضريبة $Total Tax Revenue$ هي 200 ديناراً وهذه ستعود على المجتمع على شكل اتفاق عام على سلع وخدمات عامة وإعانات. وأن صافي خسارة المجتمع ستكون 25 ديناراً والمتمثلة بمساحة المثلث CE_0E_1 . ويتم الحصول على هذا بطرح إجمالي الضريبة (200 ديناراً) من إجمالي خسارة المستهلك والمنتج (225 ديناراً)،

الشكل (2-6)
الضريبة ورفاهية المجتمع



.....فائض المستهلك قبل فرض الضريبة



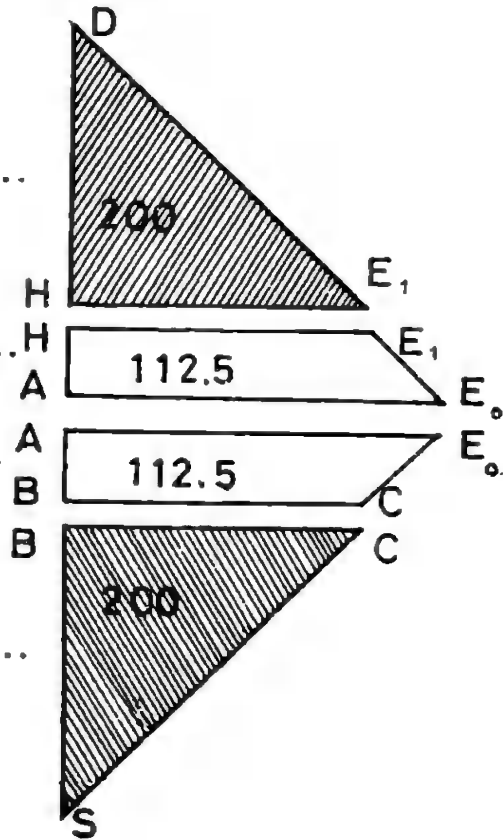
.....فائض المنتج قبل فرض الضريبة

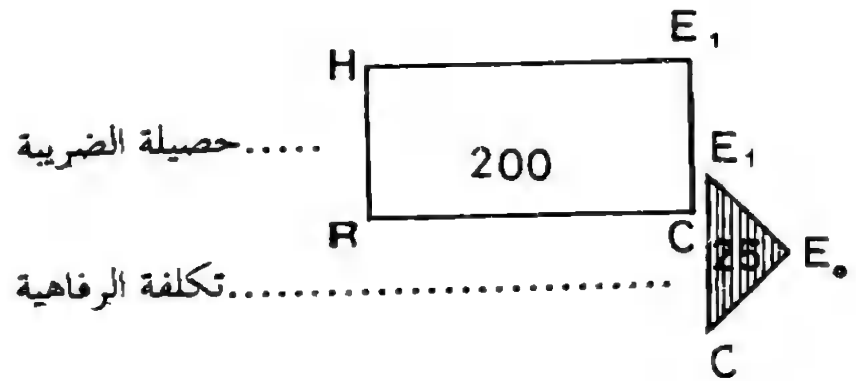
.....صافي فائض المستهلك بعد فرض الضريبة

.....خسارة المستهلك

.....خسارة المنتج

.....صافي فائض المستهلك بعد فرض الضريبة





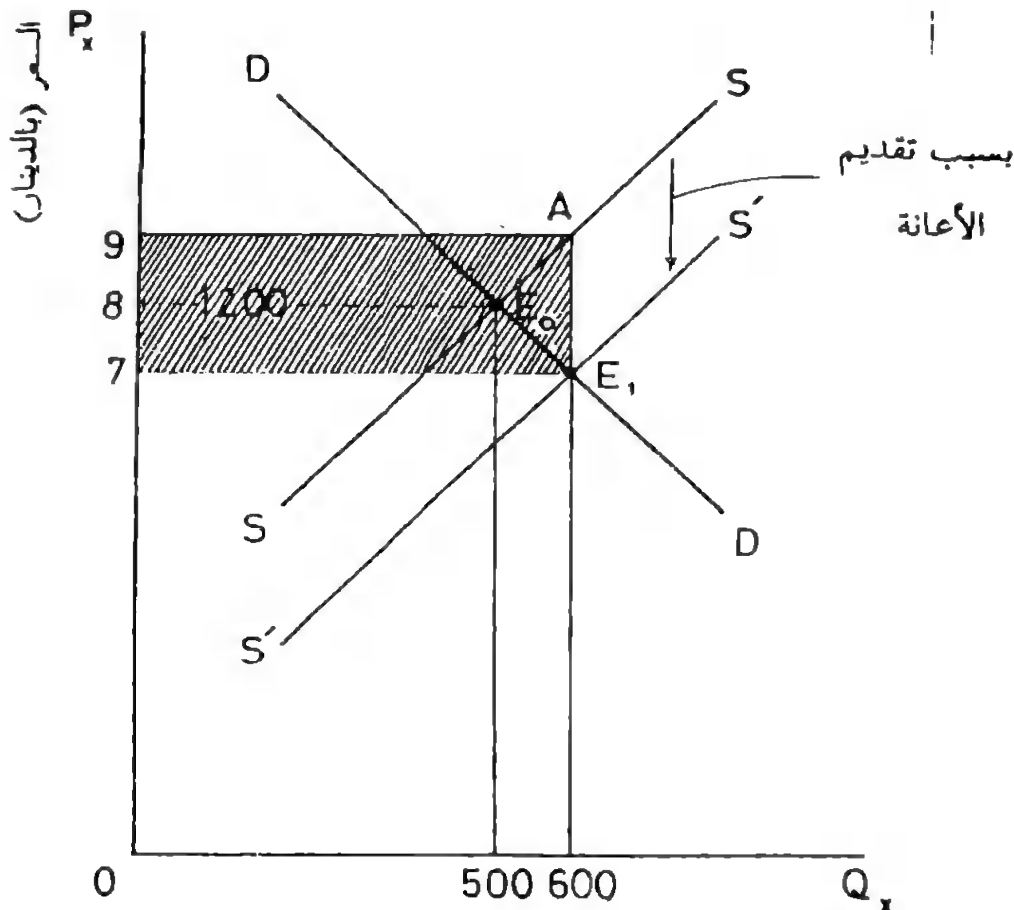
أي بطرح المساحة BCE_1H من المساحة BCE_0E_1H . وتعرف الخسارة في الرفاهية باسم تكلفة الرفاهية Welfare Cost كذلك، حيث ان المجتمع يتحمل تكلفة يدفعها من رفايته بسبب فرض الضريبة بهدف تحقيق المساواة في توزيع الدخل. ومن ناحية اخرى يمثل الانخفاض في الكمية التوازنية في السوق من 250 الى 200 طنا ضياعا في تخصيص الموارد Misallocation of Resources.

ولا بد أن نشير اخيرا الى ان تكلفة الرفاهية تختلف باختلاف نوع الضريبة، لذلك يجب اختيار الضريبة التي يترتب عليها اقل خسارة في الرفاهية. وهذا يتطلب التعرف على نسبة الخسارة في الرفاهية الى حصيللة الضريبة، وتعرف هذه النسبة بنسبة الخسارة في الكفاءة، وهي تمثل الخسارة في الرفاهية التي يحدثها الدينار الواحد المجبى كضريبة . وبذلك يمكن الوصول وضع سياسات ضريبية مثلى تتميز بانخفاض نسب الخسارة في الكفاءة لمختلف الضرائب المفروضة (9).

والان دعنا نناقش معالجة الضياع في تخصيص الموارد الذي يمكن ان يتم من خلال اعانة الانتاج لمنتج ما على سبيل المثال. ولتوضيح ذلك نفترض أن هناك منتج لسلعة ما يواجه منحنى طلب مرن ويعمل في ظل تكلفة متزايدة وأن السلعة تباع في سوق تنافسية. حيث أن دفع الاعانة يتم بأسلوب الاعانة على الوحدة الواحدة المنتجة ، وأن الاعانة النقدية الى المنتج تعتبر تخفيضاً لتكلفة الانتاج. والشكل (2-7) يبين أن منحنى العرض SS سينتقل الى اليمين والى أسفل عمودياً بمقدار الاعانة Subsidy . ويصبح منحنى العرض الجديد بعد منح الاعانة هو $S S$. وسيتغير التوازن بين العرض والطلب والذي حصل عند نقطة E_0 قبل الاعانة الى التوازن عند نقطة E_1 بع دفع الاعانة. وسينخفض السعر الذي يدفعه

المستهلك من 8 الى 7 ديناراً. أما مبلغ الاعانة على الوحدة الواحدة فهو ديناران، وبذلك سيكون اجمالي الاعانة Total Subsidy التي يحصل عليها المنتج من الدولة هي 1200 ديناراً، والمتمثلة بمساحة المستطيل المظلل. ولما كان المنتج يبيع

السلعة في



الكمية (بالطن) شكل (7-2) منح الاعانة

السوق بسعر 7 ديناراً فإن إيراده من مبيعاته سيكون 4200 ديناراً، وبجمع هذا الإيراد مع مبلغ الاعانة سيكون اجمالي إيرادات المنتج هو 5400 ديناراً. وهنا نرى أن الكمية المنتجة قد زادت من 500 الى 600 طن. وعليه ستؤدي الاعانة الى زيادة

في الانفاق الاستهلاكي والانفاق الاستثماري ، أي زيادة الطلب الكلي ومعالجة مشكلة الضياع في تخصيص الموارد.

ثالثاً: وظيفة الاستقرار

بعد مناقشتنا لدور السياسة المالية في التأثير على التخصيص والتوزيع سنبحث عن دورها الاساسي في تحقيق التشغيل الكامل مع درجة معقولة من الاستقرار Stabilization في الانتاج والمستوى العام للأسعار أي عن دور السياسة المالية في معالجة مشكلتي البطالة والتضخم .حيث أن الاقتصاد الحر - اقتصاد السوق - لا يضمن تحقق التشغيل الكامل ولا الاستقرار في المستوى العام للأسعار بصورة ذاتية. ولهذا نرى أن الاقتصاد الحر يخضع للتقلبات في الناتج والاسعار ويعاني لفترات طويلة من البطالة او التضخم أو من البطالة والتضخم في آن واحد، بسبب فشل نظام السوق. وعليه لا بد من التدخل في النشاط الاقتصادي، وهكذا أصبح من الضروري استخدام السياسة المالية في معالجة البطالة والتضخم وخلق حالة من الاستقرار مع الاخذ بنظر الاعتبار ان سوء استخدام هذه السياسة سيجعل منها أداة لعدم الاستقرار

إن مستوى التشغيل والمستوى العام للأسعار في أي اقتصاد يعتمد على مستوى الطلب الكلي (Aggregate Demand (AD) . وسنفرق هنا بين الطلب الكلي في اقتصاد مغلق والطلب الكلي في اقتصاد مفتوح. ففي الاقتصاد المغلق يتكون الطلب الكلي من طلب القطاع الخاص على السلع الاستهلاكية والاستثمارية وطلب القطاع العام أي الطلب الحكومي⁽¹⁰⁾. فالطلب الكلي يعتمد اذن على أولاً: قرارات الانفاق الاستهلاكي للأفراد المستهلكين والتي تعتمد بدورها على ما لدى الافراد من دخل وثروة وعلى توقعاتهم واسعار السلع وغيرها.

وثانيا: قرارات الانفاق الاستثماري لرجال الاعمال والتي تعتمد هي الاخرى على العديد من العوامل منها توفر الائتمان ودرجة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي في الزمن الماضي وفي الوقت الحاضر، وغير ذلك . وثالثا، نرى أن قرارات الانفاق الحكومي تعتمد على الوضع التوازني للاقتصاد وعلى الفلسفة التي يؤمن بها النظام السياسي القائم .

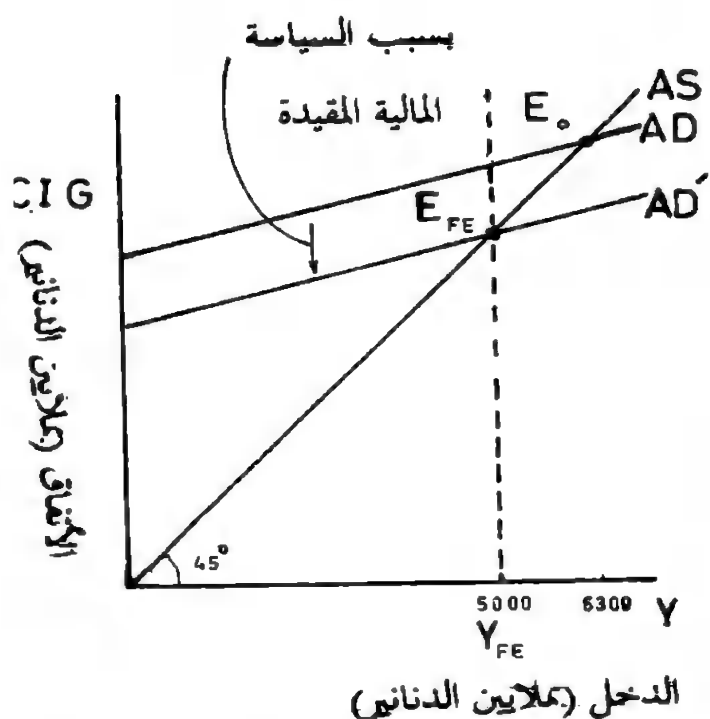
وعندما يكون الانفاق الكلي أي الطلب الكلي أقل من مقدار العرض الكلي $Aggregate\ Supply\ (AS)$ ، فإن الاقتصاد سيتوازن عند مستوى دون مستوى التشغيل الكامل للموارد الاقتصادية⁽¹¹⁾. ولا بد من سياسة مالية توسعية $Expansionary\ Fiscal\ Policy$ من أجل زيادة الطلب الكلي وتحقيق التوازن مع العرض الكلي عند مستوى التشغيل الكامل، أي لا بد من زيادة الانفاق الحكومي او تخفيض الايرادات من الضرائب أو كلاهما. أما عندما يكون الطلب الكلي اكبر من العرض الكلي فإن هذا سيؤدي الى ارتفاع المستوى العام للأسعار أي الى تضخم⁽¹²⁾. فالطلب الكلي المتزايد هو السبب وراء وجود مشكلة تضخم وهنا نرى أن الطلب يسحب التضخم $Demand\ Pull\ Inflation$ الى أعلى، وعليه لا بد من تخفيض الطلب الكلي بسياسة مالية مقيدة $Restrictive\ Fiscal\ Policy$ ⁽¹³⁾. والشكل (2-8) يوضح ذلك . ففي القسم (ا) نجد أن الاقتصاد متوازن عند مستوى دخل 4000 مليون دينار وهو دون مستوى دخل الاستخدام الكامل البالغ 5000 مليون دينار. ولذلك يستوجب الامر سياسة مالية توسعية تعمل على نقل منحنى الطلب الكلي AD الى اعلى بهدف تحقيق المساواة بين العرض الكلي AS والطلب الكلي AD عند نقطة E_{FE} ، والتي يكون الدخل عندها دخل الاستخدام الكامل Y_{FE} . أما في القسم (ب) فإن الاقتصاد متوازن عند نقطة E_0 فوق مستوى الاستخدام

الكامل ، عند مستوى دخل 6300 مليون ديناراً. وهذا يعني ان هناك تضخماً يتطلب تخفيض الطلب الكلي. وهنا ستؤدي السياسة المالية المقيدة الى نقل منحنى الطلب الكلي الى اسفل ليصبح AD ويتحقق التوازن عند مستوى الاستخدام الكامل والان دعنا نوسع نظرتنا في التحليل من الاقتصاد المغلق الذي يعيش في عزلة تامة عن المجتمع الدولي الى الاقتصاد المفتوح الذي يعمل ضمن مجتمع

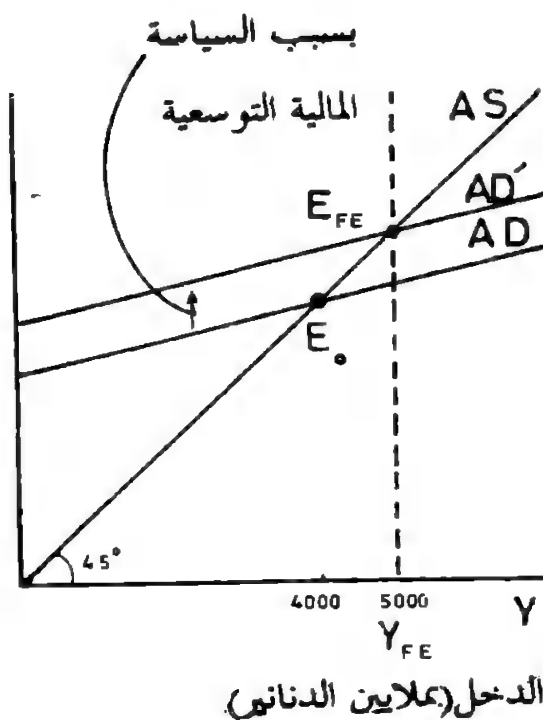
شكل (8-2)

السياسة المالية والاستقرار

(ب)



(ا)



دولي يرتبط اعضاءه بالتجارة وتدفق رأس المال إي يجب اضافة صافي التصدير - التصدير مطروحا منه الاستيراد - الى الطلب الكلي⁽¹⁴⁾. وفي هذه الحالة

سيتمتع تأثير السياسة المالية الى الخارج. وعلى سبيل المثال نجد في حالة الركود ان السياسة المالية التوسعية يمكن ان تؤثر على الطلب الكلي من خلال زيادة الانفاق الحكومي واعانات التصدير والضرائب على السلع الاجنبية المستوردة. وهذه السياسة ستؤثر على ميزان المدفوعات للاقتصاد نفسه والمراكز الاقتصادية لدول أخرى . وعلى أية حال وجب على واضعي السياسة المالية مراعاة السياسات الاقتصادية للدول ذات العلاقة، لكي تكون السياسة المالية المحلية في حالة تناسق معها

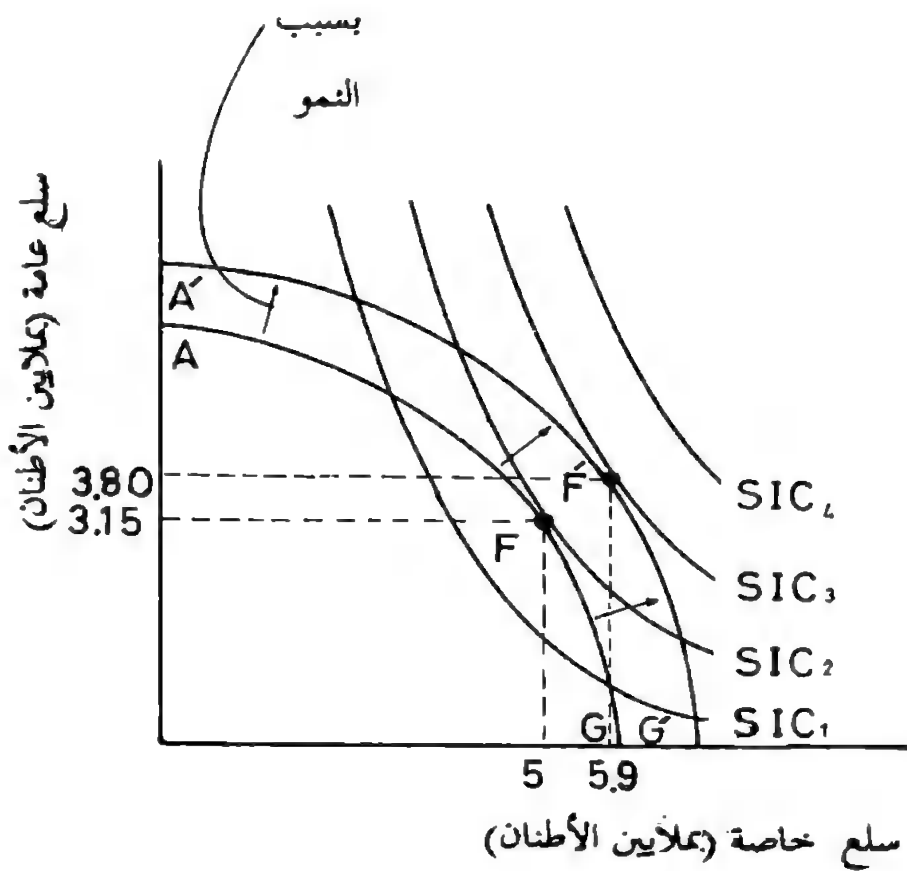
رابعاً: وظيفة النمو

ان مهمة السياسة المالية لم تنته بايصال الناتج القومي الى ناتج التشغيل الكامل وتقليص البطالة و التضخم بل تتعدى ذلك الى تحقيق النمو Growth الاقتصادي، فالنمو الاقتصادي يتأتى من مصدرين رئيسيين هما نمو الموارد الاقتصادية والتغير التكنولوجي Technical Change⁽¹⁵⁾. فعلى سبيل المثال يمكن ان تؤثر السياسة المالية على معدل الادخار من خلال تغيير معدل الضريبة وعلى الرغبة في الاستثمار من خلال الاعفاءات الضريبية والاعانات والمنح التي تقدم الى المستثمرين في بعض حقول النشاط الاقتصادي بهدف تشجيع الاستثمارات. أي ان معدل تكوين رأس المال سيتأثر بالسياسة المالية ويؤثر بدوره على نمو الناتج القومي. وهكذا تعتبر مهمة تحقيق النمو واحدة من مهام او وظائف السياسة المالية. والشكل (2-9) يمثل انتقال منحنى امكانيات الانتاج الى اليمين من AG الى A G. ويترتب على هذا الوصول الى مستوى أعلى للاستخدام والرفاهية، حيث يتحقق التماس بين SIC_3 و A G عند نقطة F. وعندها يحصل المجتمع على 5.9 مليون

وحدة بدلا من 5 مليون وحدة من السلع الخاصة كما أنه يحصل على 3.80 مليون وحدة بدلا من 3.15 مليون وحدة من السلع العامة

شكل (2-9)

السياسة المالية والنمو الاقتصادي



المبحث الثاني

التعارض والتنسيق بين الاهداف

ان مصالح الافراد والجماعات قد تتفق وقد تتعارض في تنفيذ السياسة المالية لأهدافها. وأن هذه الاهداف مترابطة ومتداخلة . وغالبا لا يمكن تحقيق أحدها الا بالتضحية الجزئية بالهدف الاخر. أي لا يمكن تحقيق هدف ما الا على حساب الهدف الاخر. وفيما يلي سناقش التعارض ثم التنسيق بين التخصيص والتوزيع ،التخصيص والاستقرار ،التوزيع والاستقرار ،التوزيع والنمو

أولا- التخصيص والتوزيع

هناك ارتباط متداخل بين تحقيق هدف التخصيص الامثل للموارد الاقتصادية لانتاج سلع وخدمات عامة وخاصة وهدف التوزيع العادل للدخل بين أفراد المجتمع. فمن جهة نرى أن تخصيص الموارد لانتاج سلع وخدمات عامة سيعتمد في التمويل على إيرادات الدولة من مخطط الضريبة - الاعانة والضرائب التصاعدية التي تهدف الى اعادة توزيع الدخل. ومن جهة أخرى نرى أن درجة اعادة التوزيع تعتمد على المستوى المرغوب توفيره من السلع العامة

الا ان التعارض بين الهدفين قد يلوح في الافق عندما يتطلب الامر اعادة توزيع الدخل من أجل تمويل المزيد من السلع العامة. وعلى سبيل المثال ، نرى أن اعادة التوزيع لغرض تمويل توفير السلع العامة سيحمل ذوي الدخل المرتفع فقط العبء الاضافي للضريبة في حالة الموازنات الصغيرة الحجم. اما في حالة الموازنات المتوسطة الحجم فإن اعادة التوزيع لتمويل السلع العامة سيحمل ذوي الدخل المرتفع والدخل المتوسط العبء الاضافي للضريبة . وأخيرا نرى أن التوسع في توفير السلع العامة في الموازنات كبيرة الحجم سيؤدي الى تحميل ذوي الدخل

المرتفع ونوي الدخل المتوسط وحتى ذوي الدخل المنخفض العبء الإضافي
للمضريبة عند إعادة التوزيع

وهذا يعني ان التوسع في توفير السلع العامة سيقود الى الابتعاد عن
التوزيع العادل للدخل. وعليه، اما ان نضحي بالسلع العامة مقابل الاتجاه نحو
المساواة في التوزيع، أو بالعكس. ولهذا نرى وجود فريق يؤيد التوفير الواسع
للسلع العامة وفريق يعارض وآخر معتدل. وان التنسيق بين التخصيص والتوزيع
يمكن ان يتحقق بالاعتدال في إعادة التخصيص ودرجة إعادة التوزيع

ثانيا: التخصيص والاستقرار

يرتبط هدف الاستقرار كذلك بهدف التخصيص ارتباطا متداخلا، وقد
يتعارضان. ففي حالة البطالة مثلا سيكون المطلوب هو سياسة مالية توسعية تعمل
على سد الفجوة القائمة بين العرض والطلب الكلي. فإذا كان المقترح الذي تم
اختياره هو زيادة الانفاق الحكومي على السلع العامة فقط، فإن هذا سيؤدي الى سد
الفجوة بين العرض الكلي والطلب الكلي ولكن سيكون هناك فائض في عرض السلع
العامة^(١٦). والسبب هو أن الانفاق العام قد تحمل عبء التغيير لوحده، ففي الوقت
الذي حققنا هدف الاستقرار بزيادة الطلب الكلي الى المستوى الذي يتساوى مع
العرض الكلي عند مستوى الاستخدام الكامل خلقنا مشكلة فائض عرض السلع
العامة على الطلب عليها، أي اننا لم نحقق هدف التخصيص الأمثل. وحلا لمشكلة
التناقض يمكن اختيار السياسة المالية التوسعية التي تقوم بمشاركة الادوات المالية
الرئيسية الثلاث - الانفاق والمدفوعات التحويلية والضرائب - في العملية التوسعية.
أي زيادة الانفاق الحكومي على السلع والخدمات العامة الى الحجم المرغوب عند
مستوى التشغيل الكامل، وزيادة المدفوعات التحويلية وتخفيض مقدار الضرائب.

أما في حالة وجود تضخم فإن هناك حاجة لسياسة مالية مقيدة تعمل على تخفيض الطلب الكلي إلى الحد الذي يتساوى مع العرض الكلي ويتحقق التوازن عند مستوى التشغيل الكامل. فإذا تم اختيار سياسة مالية مقيدة تقتصر على تخفيض الانفاق الحكومي على السلع والخدمات العامة فقط، فإن هذا سيقود إلى تحقيق التوازن العام - العرض الكلي يساوي الطلب الكلي - عند مستوى التشغيل الكامل. إلا أن المعروض من السلع والخدمات العامة سيكون دون المستوى المطلوب أي أن هناك عجز في العرض ⁽¹⁷⁾. وهكذا وصلنا إلى هدف الاستقرار ولم نصل إلى هدف التخصيص.

ومن أجل تحقيق التناسق بين الأهداف وحل التعارض يمكن اختيار البديل الأفضل للسياسة المالية المقيدة، وفي هذه الحالة سنستخدم سياسة مالية مقيدة تتضمن على تخفيض للانفاق الحكومي على السلع والخدمات العامة إلى الحد المرغوب عند مستوى التشغيل الكامل وتخفيض مقدار المدفوعات التحويلية وزيادة حصة الضريبة

ثالثاً: التوزيع والاستقرار

هناك ارتباط متداخل بين تحقيق الاستقرار وتحقيق التوزيع، فالاستقرار يتطلب سياسة مالية سليمة يشترك فيها كل من الانفاق الحكومي على السلع العامة والمدفوعات التحويلية والضرائب. ففي زمن التضخم مثلاً يتطلب الأمر سياسة مالية مقيدة تتضمن هذه السياسة على تخفيض الانفاق الحكومي على السلع والخدمات العامة إلى الحد المرغوب به عند مستوى التشغيل الكامل - إذا كان هناك فائضاً في عرض السلع والخدمات العامة - وتخفيض المدفوعات التحويلية وزيادة حصة الضريبة.

وإذا علمنا بأن الضريبة تؤخذ من ذوي الدخل المرتفع وذوي الدخل المتوسط والمنخفض. وأن تحقيق هدف الاستقرار يمكن أن يتم بالحصول على المزيد من الضرائب، سواء جاءت أغلب المبالغ من ذوي الدخل المنخفض أم من ذوي الدخل المنخفض والمتوسط والمرتفع على حد سواء، أي سواء كان توزيع الضريبة توزيعاً متحيزاً أم محايداً، فإن الاستقرار سيتحقق⁽¹⁸⁾. وإذا ما وقع الاختيار على المقترح القائل بزيادة الضريبة على ذوي الدخل المنخفض - بسبب ارتفاع الميل الحدي للاستهلاك لدى هذه الفئة - وتخفيض الانفاق الحكومي على السلع والخدمات العامة والمدفوعات التحويلية، فإننا سنصل إلى هدف الاستقرار ولكننا سنبتعد عن هدف التوزيع العادل للدخل. ولحل مشكلة التعارض بين التوزيع والاستقرار يمكن اعتماد مخطط زيادة الضريبة على جميع فئات الدخل

رابعاً: التوزيع والنمو

وأخيراً سنناقش التعارض والتنسيق بين هدفي التوزيع والنمو. إذ تعتمد المعدلات العالية للنمو على المعدلات العالية في الاستثمار أو تكوين رأس المال، وهذه بدورها تعتمد على المعدلات العالية للادخار. علماً بأن الميل الحدي إلى الادخار يكون مرتفعاً لدى ذوي الدخل المرتفع. وأن الادخار قد يكون خاصاً أو عاماً، وكذلك الحال مع الاستثمار فقد يكون خاصاً أو عاماً هو الآخر.

والآن لنفترض أن الوضع الاقتصادي يتطلب فرض زيادة في الضريبة على ذوي الدخل المرتفع. فإن هذا سيقود إلى تخفيض معدلات الادخار ويؤدي بدوره إلى تخفيض معدلات الاستثمار، وهذا ينعكس في انخفاض معدلات النمو وهكذا نرى أن هدف تحقيق إعادة التوزيع يتعارض مع هدف المعدلات العالية في النمو.

ولغرض تحقيق التناسق بين هدف التوزيع وهدف النمو والغاء التعارض بينهما ، لا بد من فرض نظام ضريبي تنازلي على الدخل والثروة، او فرض ضرائب على الاستهلاك وليس على الدخل والثروة، او قد يعتمد في تحقيق النمو بصورة أكبر على ما يحققه القطاع العام من مدخرات عامة واستثمارات عامة

الحواشي

- (1) البنك المركزي الأردني، النشرة الاحصائية الشهرية ، ايار 1998 ص 44-46.
- (2) Vaish, M.C and Garwal , H.S., OP cit , PP 40-45.
- (3) Haveman, R.H, The Economics of the Public Sector, Hohn Wiley & Sons, Inc. , Toronto , 1976 pp 53-54.
- (4) Echstein, O. Public Finance Second Edition Prentice-Hall, Inc. Englewood Cliffs, 1964, pp 24-26.
- (5) Haveman , r., opCIT, pp 53-59.
- (6) سنناقش الضريبة التصاعدية بالتفصيل عند دراسة سعر الضريبة في الفصل الثامن .
- 7) Musgrave, R and Mugrave, P., Op cit, PP 11-13
- 8) James, S. and Nobes, C, The Economics of Taxation , Phillip Allan Publisher Ltd. Oxford 1978, pp 88-94.
- 9) Hyman, D., Public Finance , Third Edition, The Drydeo press, Chicago 1990, pp 392-93.
- (10) يمكن ان نعبر عن الطلب الكلي في اقتصاد مغلق بالمعادلة التالية $AD = C + I + G$ حيث أن C هو الاستهلاك و I هو الاستثمار و G هو الانفاق الحكومي .
- (11) ان هذا يمكن ان يعزى حسب رأي كينز الى صلابة الاجور والاسعار بالتزول الى اسفل، أي ان الاجور والاسعار يمكن ان ترتفع الى اعلى فقط بسبب نفوذ النقابات الكبرى للعمال
- (12) ان نمو الاسعار بنسبة 3% يعتبر أمرا ضروريا لتحفيز رجال الاعمال على المزيد من الاستثمار و حدوث عملية التنمية الاقتصادية غير ان تجاوز النمو في المستوى العام للأسعار عن 3% يعني ان هناك تضخما، ويقاس التضخم بالفرق بين معدل نمو المستوى العام للأسعار المتحقق فعلا والنسبة 3%
- (13) ان التضخم حسب رأي المدرسة الكيترية مثلا يمكن ان يحدث بسبب الزيادة الفعلية في الطلب الكلي وفي هذه الحالة يقال بأن الطلب يسحب التضخم. وقد يحدث بسبب قوة نقابات العمال في التأثير على مستوى الاجور وزيادتها. ولما كانت الاجور جزءا من التكلفة فإن هذا يعني زيادة في التكلفة ، وفي هذه الحالة يقال بأن التكلفة تدفع التضخم وأخيرا قد يحدث التضخم بسبب قوة الاحتكارات في الحصول على الارباح، وهكذا يقال الربح يدفع التضخم
- (14) ان الطلب الكلي في الاقتصاد المفتوح هو: $AD = C + I + G + NX$ حيث أن NX تمثل التعامل مع العالم الخارجي، أي مقدار التصدير مطروحا منه الاستيراد

- (15) يعزى التغير التكنولوجي الى الابتكارات ووفورات الحجم الكبير والتقدم العلمي والتربوي والبحوث والتطوير وعوامل أخرى. ويمكن قياس التغير التكنولوجي بالانتقال في دالة الانتاج
- (16) هناك ثلاث عشرة بديل للسياسة المالية التوسعية. فإما أن يزداد من الانفاق الحكومي على السلع والخدمات، أو أن تزداد المدفوعات التحويلية، أو يزداد الاستثمار العام. أو أن تخفض الضرائب، كما يمكن تحقيق ذلك بزيادة الانفاق الحكومي على السلع والمدفوعات التحويلية وتخفيض الضرائب... وهكذا. حيث يتم اختيار التوليفة المطلوبة من التغيير في الانفاق الحكومي والمدفوعات التحويلية والاستثمار والضرائب وفقا للوضع الاقتصادي والاجتماعي.
- (17) إن إمامنا ثلاثة عشرة بديلا للسياسة المالية المقيدة . وهي عكس ما ورد بخصوص السياسة المالية التوسعية، فإذا كان المطلوب هو زيادة المدفوعات التحويلية مثلا في حالة السياسة المالية التوسعية فإن المطلوب في حالة السياسة المالية المقيدة هو تخفيض هذه المدفوعات ، وهكذا
- (18) يمكن زيادة الضرائب التي تدفع من قبل ذوي الدخل المنخفض والمتوسط والمرتفع بأساليب عدة. حيث يمكن زيادة الضرائب على ذوي الدخل المنخفض أو المرتفع أو المتوسط، كما يمكن زيادتها على ذوي الدخل المنخفض والمتوسط. ويتم الاختيار بين هذا البديل أو ذاك وفقا لفلسفة النظام السياسي والاهداف المرسومة

الباب الثالث

النفقات العامة

تحتل النفقات العامة مكاناً بارزاً في الدراسات المالية ، وذلك لكونها أهم إحدى اداتي السياسة المالية التي تستخدم لتحقيق الاهداف الاقتصادية والاجتماعية. إذ أنها تلعب دوراً حيوياً في تحقيق أهداف إعادة التخصيص والتوزيع والاستقرار والنمو الاقتصادي. ولذلك سنقوم بدراسة النفقات العامة وهياكلها المتعددة في الفصل الثالث من هذا الباب أما في الفصل الرابع فسنتناول مناقشة حجم النفقات العامة ونموها، والتقسيم النظري والواقعي لتطورها وسيخصص الفصل الخامس لدراسة تأثيرات النفقات العامة على رفاهية المجتمع من خلال تحقيق الاهداف.

الفصل الثالث

النفقات وقواعدها وهيكلها

لقد تطور مفهوم النفقة العامة مع تطور دور الدولة واختلفت النظرة الحديثة عن النظرة التقليدية لها. كما ترتب على هذا اختلاف هيكل النفقات العامة في زمن الدولة المتدخلة عنه في زمن الدولة الحارسة. وعليه سناقش في المبحث الأول من هذا الفصل النظرة الضيقة والنظرة الواسعة لمفهوم النفقة العامة. أما في المبحث الثاني فسناقش القواعد التي تحكم النفقات العامة المختلفة. وفي المبحث الثالث ستم دراسة هيكل النفقات العامة في الدولة الحارسة والمتدخلة، ونناقش بالتفصيل الهياكل المتعددة للنفقات العامة في الدولة المتدخلة، حيث ان تعدد هذه الهياكل جاء نتيجة لاختلاف المعايير المستخدمة في تصنيف النفقات العامة

المبحث الأول

مفهوم النفقة العامة وتطورها

مفهوم النفقة العامة

ان القيام بأي اتفاق يتطلب توفر ثلاثة شروط هي وجود المال وشخص يقوم بالانفاق وهدف يراد تحقيقه. وتتوفر هذه الشروط في الاتفاق العام الذي تقوم به الدولة لكي تفي بالتزاماتها ، فالنفقات العامة Government Expenditure هي مبالغ نقدية أقرت من قبل السلطة التشريعية ليقوم شخص عام بانفاقها في توفير سلع وخدمات عامة وتحقيق الاهداف الاقتصادية والاجتماعية. وعليه سناقش هذه الشروط التي يجب مقابلتها في النفقة العامة بشيء من التفصيل:

أولاً: النفقة العامة هي مبلغ نقدي

لقد أدى تطور النشاط الاقتصادي إلى الانتقال من نظام المقايضة إلى النظام النقدي، حيث بات استخدام النقود وسيلة في التبادل. والدولة تستخدم النقود في الحصول على السلع والخدمات العامة وفي تقديم الإعانات وتسديد الفوائد وأصل القروض. فعلى سبيل المثال قيام الدولة بالانفاق النقدي على الرواتب والأجور والمشتريات من السلع والإعانات وفوائد القروض والآلات والأبنية وغيرها⁽¹⁾. أما عند حصول الدولة على سلع وخدمات دون مقابل نقدي فلا وجود للنفقة العامة، ومثال ذلك حصول الدولة على خدمات العمل دون أجر مقابل عن طريق السخرة أو حصول الدولة على الممتلكات من أراض وعقارات دون تعويض نقدي وذلك عن طريق الاستيلاء أو المصادرة⁽²⁾. وأخيراً يجب أن لا نغفل بأن من الضروري أن يكون هناك ترخيص من السلطة التشريعية بصرف المبلغ المحدد، أي أن الانفاق العام لا يتم إلا بقانون

ثانياً: النفقة العامة صادرة عن شخص عام

يجب أن يكون المبلغ النقدي المستخدم في الحصول على السلع والخدمات العامة قد خرج من ذمة الدولة بموجب أمر من أحد أشخاص القانون العام، والأشخاص هم هيئات الحكومة المركزية والمحلية. أما قيام شخص ببناء مدرسة أو مستشفى مثلاً ومن ثم الهداؤها إلى الدولة، فإن هذا الإنفاق لا يعد إنفاقاً عاماً لأنه لم يصدر من أحد أشخاص القانون العام

ثالثاً: النفقة العامة تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة

يعتبر توفر الشرطين السابقين ضرورياً لتحديد النفقة العامة، ولكن هذا غير كافٍ، إذ لا بد من توفر الشرط الثالث للحكم على النفقة بأنها نفقة عامة وهو هدف

الصالح العام. فقيام شخص بالانفاق على شراء سلعة او خدمة هو بهدف الحصول اشباع حاجاته الشخصية ، وقيام المنتج بالانفاق على انتاج سلعة او خدمة هو بهدف الحصول على أقصى الارباح ، وهي مصالح فردية وليست عامة. أما قيام الدولة بالانفاق على توفير السلع والخدمات العامة او الاعانات فهو بهدف تحقق النفع العام ورفع مستوى الرفاهية في المجتمع. وعليه سوف لا يعتبر الانفاق النقدي للدولة انفاقاً عاماً إذا كان ذلك الانفاق يستهدف اشباع حاجة فردية وتحقيق النفع الشخصي لفرد ما. وتبرير ذلك أن الاشخاص متساوون أمام الضرائب وعليه يجب ان يحقق الانفاق العام منفعة عامة ينتفع منها جميع الاشخاص وليس شخص او بعض الاشخاص⁽³⁾.

تطور مفهوم النفقات العامة

لقد تطور مفهوم النفقة العامة مع تطور دور الدولة وتدخلها في الاقتصاد ، إذا اتسع نطاق الانفاق في ظل الدولة المتدخلة والاشتراكية عما كان عليه في ظل الدولة الحارسة. وفيما يلي سنناقش النظرة الضيقة والنظرة الواسعة لمفهوم الانفاق العام.

أولاً: النظرة الضيقة الى مفهوم الانفاق العام (التقليدية)

لقد اقتصر دور الدولة الحارسة على القيام بمهام توفير الامن الداخلي والدفاع عن البلاد من الاعتداءات الخارجية وقرار العدالة ، وقد ترتب على ذلك اقتصار الانفاق على تأدية هذه الوظائف. وحتى اذا كان هناك انفاقاً عاماً على بعض الخدمات فإنه في حدود ضيقة جداً، وهذا لا يتعارض مع مبادئ المذهب

الحر. وهكذا كان نشاط الدولة المالي حيادياً وهو بذلك لا يستهدف أحداث آثار اقتصادية واجتماعية

وعلى هذا نادى المفكرون التقليديون بضرورة الاقتصاد في النفقات العامة الى ابعد الحدود، وقد كان تبريرهم لذلك هو أن الانفاق الحكومي ما هو الا استهلاك غير انتاجي من ثروة المجتمع. وان الدولة تقوم بتغطية نفقاتها من خلال فرض الضرائب. وأن التوسع في النفقات يعني التوسع في تحصيل المزيد من الضرائب، أي تحمل افراد المجتمع لعبء ضريبي اكبر إذ ان ذلك يؤثر على استهلاكهم ومدخراتهم، حيث ان بإمكان الافراد من استخدام المبلغ الذي دفع كضريبة في الحصول على سلع استهلاكية او ادخاره. وهكذا تعتبر افضل النفقات اقلها حجماً. وبالإضافة الى ذلك يؤدي بالتمسك بحيادية الانفاق العام الى عدم استخدامه كوسيلة للتأثير في النشاط الاقتصادي بيد ان هذا الانفاق في اضيق حدوده كما يبدو لم يخل من تحقيق تأثيرات اقتصادية واجتماعية وان لم تكن مستهدفة بحد ذاتها.

ثانياً: النظرة الواسعة الى مفهوم الانفاق العام (الحديثة)

على أثر الفشل الذريع الذي واجهه نظام السوق وما ترتب عليه من كساد عظيم اجتاح الولايات المتحدة وبلدان اخرى للفترة 1929-1933 ، وجد كينز ان السبب في ذلك هو قصور الطلب الكلي ، وبين لنا بان زيادة الانفاق الاستهلاكي الخاص وزيادة الانفاق الاستثماري الخاص غير ممكناً ان لم يكن مستحيلاً في هذه الحالة وعليه لا بد للدولة ان تقوم هي نفسها بدور المستهلك والمستثمر من أجل زيادة الطلب الكلي وسد الفجوة بين العرض الكلي والطلب الكلي في حالة الركود والكساد . وبذلك اتسع نطاق أو حجم الانفاق العام ليشمل الانفاق على النشاط الاستثماري بالإضافة الى الانفاق على النشاط التقليدي للدولة . فأصبحت الدولة تقوم بالانفاق

على توفير الكثير من السلع والخدمات العامة والانفاق الاستثماري لانتاج سلع وخدمات خاصة . وأصبح الانفاق العام للدولة لا يستهدف تحقيق الاستقرار الاقتصادي عند مستوى التشغيل الكامل فحسب بل يستهدف كذلك تحقيق اكبر كسب الى المجتمع باعادة تخصيص الموارد واعادة توزيع الدخل ومن ثم تحقيق النمو الاقتصادي . وهذه مجتمعة تعني رفع مستوى الرفاهية للمجتمع ، أي أن الانفاق العام اصبح انفاقاً هادفاً.

أما في معظم البلدان الاشتراكية Socialistic Countries فنرى ان ملكية وسائل الانتاج هي ملكية عامة. وقد ترتب على هذا اتساع نطاق الانفاق بشكل هائل مقارنة بالدول الرأسمالية المعاصرة. حيث أن الدولة اصبحت دولة منتجة، لذلك نرى أن الدولة اصبحت مسؤولة عن الانفاق على توفير السلع والخدمات العامة والانفاق على انتاج السلع والخدمات الخاصة على مستوى الاقتصاد ككل عن طريق القطاع العام . وهو القطاع المسيطر في الاقتصاد مهما اختلف تطبيقات الفكر الاشتراكي في هذه المجموعة من البلدان. كما أن على القطاع العام تحقيق مدخرات عامة تتحول الى انفاق استثماري يقود الى نمو الناتج القومي وهكذا نرى ان الانفاق العام في الدولة الاشتراكية يستهدف تحقيق الاهداف الاقتصادية والاجتماعية من تخصيص وتوزيع واستقرار ونمو ، لرفع مستوى رفاهية الافراد في المجتمع

وأخيراً وفي معظم البلدان النامية Developing Countries والمستقلة حديثاً قد أصبح على عاتق الدولة مسؤولية التعجيل في عملية التنمية الاقتصادية للحاق بالعالم المتقدم بالإضافة الى مسؤولية توفير السلع والخدمات العامة وتقديم الاعانات. وعليه تتولى الدولة تحمل مسؤولية الانفاق العام على توفير سلع وخدمات عامة ومدفوعات تحويلية والانفاق العام على انشاء البنى التحتية

الضرورية لعملية التنمية، كالسدود والجسود والطرق الحديثة ومحطات توليد الطاقة وغير ذلك هذا بالإضافة الى احداث التغيرات الهيكلية في الاقتصاد. وهكذا نرى ان الانفاق في الدول النامية قد اتسع نطاقه ، وهو كذلك يقود الى تحقيق أهداف الاقتصاد في التخصيص الامثل للموارد والتوزيع العادل للدخل والاستقرار والنمو الاقتصادي بل ان للانفاق الحكومي دوراً استراتيجياً كبيراً ومتعاضداً في تحقيق هدف النمو في بين الاهداف الاخرى في الدولة النامية

المبحث الثاني

القواعد التي تحكم النفقات العامة

يجب ان يخضع الانفاق الحكومي في مختلف اوجهه الى مبادئ او قواعد لا بد من مراعاتها من أجل ان يؤدي الانفاق الى زيادة في مستوى ورفاهية المجتمع. وهناك قاعدتين رئيسيتين هما
أولاً: قاعدة المنفعة - التكلفة

ووفقاً لهذه القاعدة يجب أولاً أن يحقق المجتمع أقصى صافي منفعة او كسب من الانفاق العام للدولة، وهو ذلك المستوى من الانفاق الحكومي الذي تتساوى عنده المنفعة الحدية الاجتماعية مع التكلفة الحدية الاجتماعية. وثانياً على المخطط مراعاة هذه القاعدة سواء كان الانفاق على السلع والخدمات العامة او الاعانات او الاستثمار العام. وبعبارة اخرى ان تكون المنفعة الحدية الاجتماعية للدينار المنفق في أي من مجالات الانفاق العام متساوية⁽⁴⁾. أي ان

$$\frac{MSU_1}{P_1} = \frac{MSU_2}{P_2} = \frac{MSU_3}{P_3} = \dots \dots \dots \frac{MSU_n}{P_n}$$

حيث تمثل 1، 2، 3، n، مجالات الانفاق العام المختلفة وثالثاً لا بد من مراعاة التوزيع الجغرافي للانفاق العام على المناطق والاقاليم واخيراً يجب ان لا يتعارض الحصول على اقصى صافي منفعة مع تحقيق أهداف التوزيع والتخصيص والاستقرار والنمو

ثانياً: قاعدة الاقتصاد

وهي قاعدة تقليدية تنص على وجوب الاقتصاد في الانفاق العام وعدم التبذير. ولا يقصد بالاقتصاد في النفقة التقتير في الانفاق أي الشحة في الانفاق، ولكن يقصد به انفاق ما يلزم انفاقه مهما بلغ مقداره على المسائل الجوهرية وضرورية الابتعاد عن الانفاق على ما هو خلاف ذلك. فالمظاهر الزخرفية غير ضرورية في مصنع للنسيج او الاسمنت وهي جوهرية في مكتب للخطوط الجوية مثلاً⁽⁵⁾. ويمكن ان تلعب رقابة الرأي العام والرقابة الادارية والرقابة التشريعية دوراً فعالاً في الحد من ظاهرة التبذير والاسراف⁽⁶⁾.

المبحث الثالث

هيكل النفقات العامة

وهنا يمكن التمييز بين هيكل النفقات في الدولة الحارسة ومختلف الهياكل في الدولة المتدخلة. حيث اقتصر هيكل النفقات العامة في الدولة الحارسة على الانفاق على الوظائف التقليدية للدولة، بينما اتسع حجم النفقات لتجاوز الانفاق

هيكـل النفقات العامة

المالية العامة

على الوظائف التقليدية في الدولة المتدخلة . كما يمكن ان نميز بين مختلف هياكل النفقات العامة في الدولة المتدخلة، كما يتضح ذلك في الشكل (3-1) . حيث تضمن الشكل البياني على هياكل نفقات اختلفت بسبب اختلاف المعايير المستخدمة في التمييز بين مختلف أنواع النفقات. وفيما يلي سنتناول مختلف هياكل النفقات بشيء من التفصيل

أولاً: هيكل النفقات العامة في الدولة الحارسة

اقتصرت النفقات العامة في عهد الدولة الحارسة على الامن الداخلي والدفاع والعدالة. فهذه الانواع الثلاثة من النفقات هي التي تشكل هيكل الانفلق Expenditure structure العام . وان تمويل هذه النفقات يقتصر كذلك على الإيرادات العادية المتمثلة بالضرائب والرسوم وإيرادات أملاك الدولة . والنفقات العامة في ظل الدولة الحارسة لم تكن نفقات هادفة ، فهي تنفق لغرض تسيير جهاز الدولة ولم تكن ترمي الى تحقيق أهداف اقتصادية او اجتماعية

ثانياً: هيكل النفقات العامة في الدولة المتدخلة

على اثر تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي اتسع حجم النفقات العامة وتعددت أنواعها وتعددت أهدافها والتأثيرات التي يمكن ان تحدثها . فلم تعد النفقات العامة مقتصرة على تحقيق الوظائف الأساسية التقليدية للدولة بل تعدتها الى تحقيق وظائف وأهداف أخرى، اقتصادية واجتماعية وسياسية. وهكذا نرى ان هناك تطور تحقق في هيكل (بنيان) النفقات العامة مما حفز كتاب المالية العامة للبحث عن وضع تصنيفات بديلة للنفقات العامة . بحيث تتميز هذه

التصنيفات بسهولة مناقشتها وإقرارها من قبل السلطات التشريعية ، كما تساعد الحكومة في الوقوف على تنفيذها والرقابة عليها وأخيراً تسهل للباحث مهمة تحليل النشاط المالي وآثاره كما برر الكتاب استخدام الإيرادات غير العادية كوسيلة لتمويل النفقات العامة

مما سبق يتضح ان دراسة هيكل النفقات العامة بات أمراً ضرورياً لتحليل تأثير مصادر النشاط الانفاقي على الاقتصاد والمجتمع. وذلك من أجل إعادة تخصيص الانفاق العام على الوجه الامثل الذي يحقق اقصى صافي كسب يضاف الى رفاهية المجتمع. وفيما يلي سنناقش ما نعتقده مهماً من بين التصنيفات للنفقات العامة ، وهي تصنيفات اختلفت باختلاف الاسس أو المعايير المعتمدة في التصنيف^(١)

١. تصنيف النفقات العامة تبعاً للوظائف

تصنف النفقات العامة وفقاً لهذا المعيار الى نفقات على الدفاع والامن الداخلي، والنفقات المدنية على القضاء والتعليم والصحة والخدمات الاجتماعية والمواصلات وخدمات التنمية والادارة العامة والعلاقات الدولية وأخيراً النفقات المالية وهكذا نرى أن هيكل النفقات العامة متكون من احدى عشر نوع من النفقات وأن مثل هذا التصنيف للنفقات العامة يفيد في اجراء المقارنات . كما يفيد المخطط في اختيار المزيج الامثل من مختلف انواع النفقات والذي يحقق أهداف المالية العامة في إعادة التخصيص والتوزيع والاستقرار والنمو. وأخيراً يساعد هذا التصنيف الباحث في تتبع تطور مختلف انواع النفقات وأهميتها

2. تصنيف النفقات العامة تبعاً للأهداف

يمكن تجميع الاحدى عشر نوع من النفقات التي وردت في الهيكل السابق في خمس مجموعات رئيسية ترمي كل مجموعة منها الى تحقيق هدف معين وهكذا نحصل على هيكل للنفقات العامة الذي تصنف فيه النفقات وفقاً للأهداف فقد احتوى الهيكل على نفقات لأغراض أمنية ، وهذه تتضمن على نفقات دفاعية كالنفقات المخصصة للدفاع عن الوطن وحمايته من الاعتداءات الخارجية ، وجميع النفقات العسكرية على بناء القوات المسلحة والاسلحة والمعدات الحربية ، وبرامج التسليح والرواتب ، والاعاشة ، اصف الى ذلك النفقات على الامن الداخلي وتجهيزاته.

اما النفقات التي ترمي الى تحقيق أهداف اجتماعية فهي المبالغ التي تنفق على توفير الخدمات التعليمية والصحية والترفيهية وتحقيق العدالة في المجتمع هذا بالإضافة الى المدفوعات التحويلية التي تمنح كاعانات الى بعض الافراد او الفئات في المجتمع ، كإعانة ذوي الدخل المنخفض واعانة البطالة واعانات دعم لبعض السلع الاساسية

وتتضمن النفقات العامة الرامية الى تحقيق أهداف اقتصادية على نفقات توفير سلع وخدمات عامة ، وعلى نفقات الاستثمار العام في مختلف اوجه النشاط الاقتصادي بهدف تحقيق الاستقرار والنمو الاقتصادي ، وكذلك اعانات الانتاج واعانات التصدير.

وقد احتوت النفقات الادارية على نفقات مخصصة لتسيير هيئات الدولة ومؤسساتها وتطوير الجهاز الاداري. حيث ان الانفاق على التدريب والتأهيل ومواكبة التطور الاداري الحاصل في البلدان المتقدمة يجعل من جهاز الدولة

الاداري قادراً على اداء خدمته على الوجه الاكمل. ويدخل تحت مظلة النفقات الادارية ، المبالغ التي تخصص للانفاق على استمرار تعزيز العلاقات الخارجية مع شعوب ودول أخرى.

وأخيراً نجد ان النفقات المخصصة لتحقيق أغراض مالية تتضمن على المبالغ التي تخصص لدفع قيم السندات المستحقة ومبالغ اقساط الدين العام وفوائده في الداخل والخارج

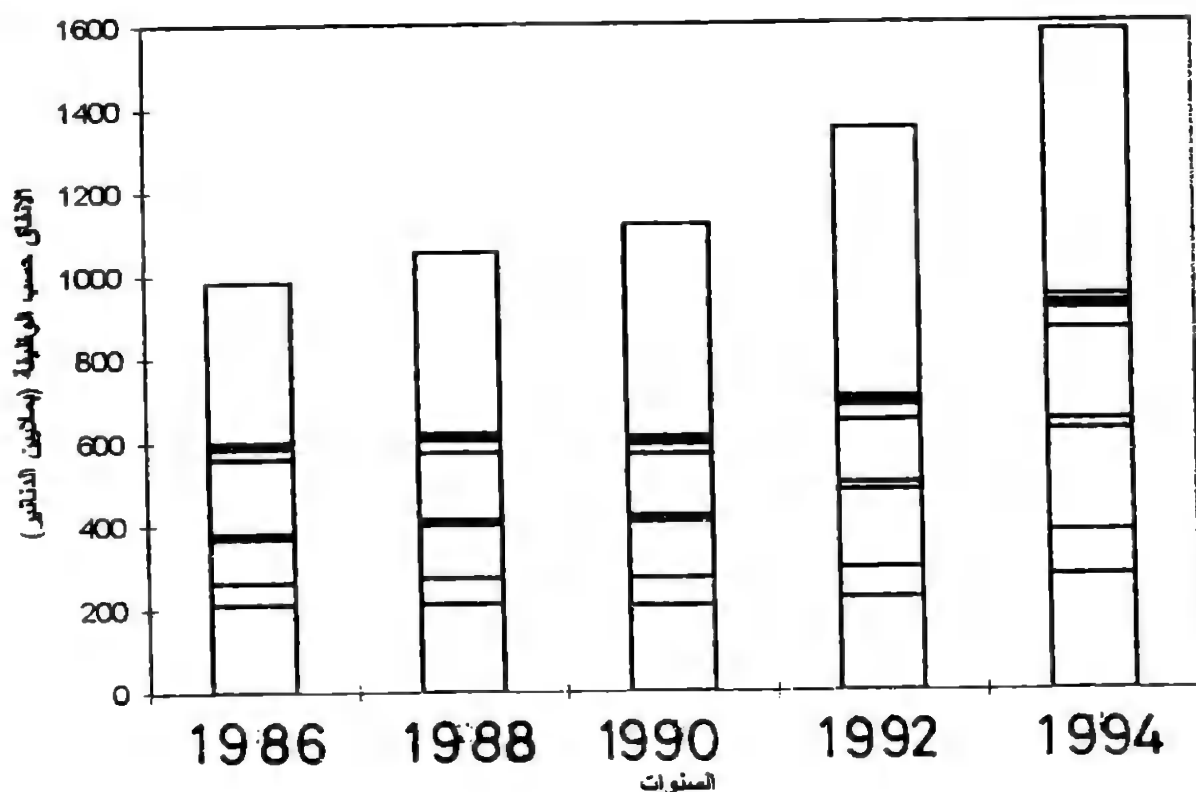
وهكذا نرى ان هيكل النفقات العامة في هذه الحالة متكون من خمسة أنواع من النفقات وفي الختام لا بد ان نشير الى ان هذا التصنيف يسهل للسلطة التشريعية مسألة مناقشة وقرار تخصيصات النفقات الى مختلف اوجه النشاط كما أنه يساعد السلطة التنفيذية على التنفيذ والرقابة . وهو كذلك يساعد الباحث على تقدير الاهمية النسبية للوظائف التي تقوم بها الدولة . وبالإضافة الى ذلك ييسر هذا التصنيف امكانية عقد المقارنات بين ما تنجزه الدولة في مختلف المجالات وبين ما تنجزه دول أخرى في هذا المضمار. ورغم هذه المزايا، فإن هناك انتقادات ترجع بصورة رئيسية الى وجود نفقات تخص اكثر من هدف واحد وفي هذه الحالة اما ان تضم هذه النفقات وتخصص لتحقيق هدف واحد او تقسم الى عدة اجزاء وكل قسم يضاف الى النفقات المخصصة لتحقيق ذلك الهدف، وهذا يتوقف على متخذ القرار

ويتكون هيكل النفقات العامة في الاردن من النفقات على الدفاع والامن والنظام الداخلي ، والنفقات على خدمات التنمية الاقتصادية وخدمات النقل والاتصالات، والنفقات على الخدمات الاجتماعية والخدمات

الثقافية والاعلامية، والنفقات على الادارة العامة والشؤون الدولية ، وأخيراً النفقات على الادارة المالية. والشكل (2-3) يوضح هيكل النفقات

شكل (2-3)

هيكل النفقات العامة في الاردن 1986-1994



العامة في الاردن للفترة 1986-1994. حيث يتكون الهيكل من تسعة أصناف متباينة من النفقات العامة كما وردت اعلاه ابتداءً من الاسفل الى الاعلى . ويتبين من الشكل تزايد حجم الهيكل عبر الزمن . كما يتبين كذلك ضخامة نفقات الادارة المالية مقارنة بأصناف النفقات الاخرى

3. تصنيف النفقات العامة حسب الهيئة التي تقوم بالانفاق

وبموجب هذا المعيار يتم تصنيف النفقات العامة الى نفقات محلية ونفقات مركزية. فالنفقات المحلية Local Expenditures تقوم بها الهيئات المحلية والمخصصة لإقليم ومنطقة ما ، كالانفاق على تبليط الطرق وانشاء الجسور والسدود والانفاق على خدمات التعليم والصحة في المنطقة أو الاقليم . وهي بذلك نفقات لتوفير سلع وخدمات ولتطوير الاقليم او المنطقة . وهذا يقود الى رفع مستوى رفاهية افراد المجتمع في ذلك الاقليم او تلك المنطقة . وتختلف النفقات المحلية من اقليم الى آخر ومن منطقة الى اخرى تبعا للاحتياجات والايادات المتحققة

أما النفقات المركزية Centreal Expenditures فهي تلك النفقات التي تقوم بها الهيئات المركزية والتي تخصص لتحقيق النفع العام لصالح افراد المجتمع في كافة الاقاليم او المناطق دون استثناء. ومثال ذلك النفقات العسكرية المخصصة للدفاع الوطني من شراء اسلحة ومعدات وتجهيزات نقي بالحاجة لبرامج تسليح الجيش في أوقات السلم والحرب ورواتب واعاشة وغيرها . ومثال ذلك ايضا النفقات على السلك الدبلوماسي في الخارج وعلى هيئات السلطة المركزية وغيرها. فهيكल النفقات انن يتكون من النفقات المحلية والنفقات المركزية فقط .

ورغم ما وجه من انتقادات الى هذا التصنيف للنفقات العامة، فهو تصنيف يفيد في المقارنة الالية بين تخصيصات الاقاليم او المناطق . كما أنه يساعد على متابعة تطور النفقات العامة في كل اقليم او منطقة خلال فترة زمنية معينة . وبذلك يصبح امام السلطات المركزية صورة واضحة عن احتياجات كل اقليم او منطقة على حدى.

4. تصنيف النفقات العامة تبعاً للتكرار المنتظم

ان المعيار المعتمد هنا هو تكرار النفقة بصورة منتظمة، أي دورية (فترة سنة مثلاً). وعلى هذا الاساس تصنف النفقات الى نفقات عادية ونفقات غير عادية فالنفقات العادية هي تلك النفقات التي تتكرر سنوياً، ولا يقصد بالتكرار هنا تكرار نفس المقدار من النفقة بل تكرار نفس نوع النفقة ، فقد يزيد مقدار النفقة في هذه السنة مقارنة بالسنة الماضية وقد ينقص . ومثال ذلك الرواتب والاجور ونفقات الصيانة وفوائد القروض العامة وغيرها اما النفقات غير العادية فهي تلك النفقات التي لا تتكرر سنوياً، أي بصورة دورية وهذه النفقات هي على نوعين النوع الاول هو نفقات غير عادية استثنائية يتطلبها الوضع الاقتصادي الحالي او طبيعة البنيان الاقتصادي او الوضع الامني . ومثال ذلك النفقات الاستثمارية على بناء السدود الضخمة التي تتطلبها عملية التنمية، والانفاق على المجهود الحربي لمقابلة متطلبات الامن القومي . وكذلك اعانات البطالة والتوسع في النفقات العامة لمعالجة قصور الطلب الكلي في فترات الركود والكساد. اما النوع الثاني من النفقات غير العادية فهو نفقات غير عادية مفاجئة . وهي نفقات تحدث بسبب غير متوقع ، كالكارثة التي تحدث على اثر انهيار سد او التي تحدث على اثر حدوث زلازل مدمر او فياضات غير متوقعة وهنا نجد أن هيكل النفقات متكون من نفقات عادية وأخرى غير عادية فقط

وفي مجال التقدير والتمويل للنفقات العامة، نرى أن تقدير النفقات العادية تقديراً دقيقاً يعتبر أمراً سهلاً، وان بالامكان تمويلها من الإيرادات العادية المتمثلة بالضرائب والرسوم وإيرادات املاك الدولة اما النفقات غير العادية المفاجئة فلا يمكن تقديرها لانها تحدث لسبب غير متوقع ، وفي الغالب يتعذر على الحكومة

تغطيتها من الإيرادات العادية. وعليه لم يكن امام الدولة الا اللجوء الى الإيرادات غير العادية كالقروض العامة

ألا أن هذا التصنيف للنفقات العامة لم يسلم من انتقادات وجهت إليه. وإن أهم هذه الانتقادات هو الانتقاد الموجه الى الاساس او المعيار المستخدم في التصنيف، وإلى الهدف الذي يرمي إليه التصنيف. فالانتقاد الأول موجه الى التكرار السنوي. فلو اعتبرنا تكرار النفقة كل خمسة او عشرة سنوات مثلاً، فإن العديد من النفقات التي تعتبر نفقات غير عادية استثنائية ستصبح ضمن النفقات العادية وبالعكس لو اعتمدنا تكرار النفقات لفترة أقل من سنة فإن الكثير من النفقات العادية ستتحول الى نفقات غير عادية أما الانتقاد الثاني فموجه الى محاولة هذا التصنيف اخراج الفكر المالي الكلاسيكي من مأزق يواجهه بخصوص الإيرادات العامة إذ يعتبر الفكر التقليدي أن تغطية النفقات العامة يكون عن طريق الضرائب والرسوم وإيرادات املاك الدولة فقط ويحرم اللجوء الى القروض . حيث أن تصنيف النفقات العامة الى نفقات عادية وغير عادية وضع حلاً مبرراً للجوء الى القروض في الحالات غير العادية

5. تصنيف النفقات العامة تبعاً لعلاقتها بالثروة القومية

إن الاساس المعتمد في هذا التصنيف للنفقات العامة هو مدى مساهمة النفقات العامة في تكوين رأس المال الثابت القومي ، أي مدى مساهمته في زيادة الثروة القومية (الرصيد). وهكذا سيتكون هيكل النفقات العامة من نفقات جارية وأخرى رأسمالية. فالنفقات الجارية Current Expenditures هي النفقات التي تتكرر بصورة دورية لضمان تسيير الجهاز الإداري للدولة. ومثال ذلك، الرواتب والاجور والمشتريات من السلع والخدمات ، وفوائد القروض المستحقة الداخلية والخارجية

واعانات المواد التموينية واعانات الانتاج واعانات البطالة وغيرها. ومما يلاحظ عن هذا النوع من الانفاق - سواء كان انفاق حقيقي ام مدفوعات تحويلية كإعانات - لا يساهم اطلاقاً في تكوين رأس المال

اما النفقات الرأسمالية Capital Expenditures فهي النفقات العامة التي تساهم في تكوين رأس المال القومي كالانفاق في الحصول على الآلات والمعدات واللوازم وعلى الاراضي والابنية والانشاءات ، كانشاء السدود والابنية المدرسية والمستشفيات العامة ومحطات توليد الطاقة والمشاريع الصناعية.....والخ. وهنا نلاحظ بأن هذا النوع من الانفاق يساهم في تكوين رأس المال الثابت وبالتالي زيادة الثروة القومية هذا من ناحية ومن ناحية اخرى ان تكوين رأس المال سيؤدي الى نمو الناتج القومي

ويتميز هذا التقسيم للنفقات بسهولة التقدير ودقته أما تمويله فسيكون من الإيرادات العادية وغير العادية . فالنفقات الجارية تمول من الإيرادات العادية المتمثلة بالضرائب والرسوم والإيرادات من أملاك الدولة . بينما يتم تمويل النفقات الرأسمالية بالاعتماد على القروض العامة والمساعدات ولم يسلم هذا التصنيف للنفقات العامة من انتقادات وجهت اليه حيث انه يضم في كلا النوعين من النفقات انواعاً تختلف في أهدافها واثارها. فالنفقات الجارية تحتوي على نفقات ادارية متنوعة وعلى اعانات لتحقيق اهداف اجتماعية او اقتصادية او سياسية أما النفقات الرأسمالية فتضم آلات ومعدات ولوازم وبناء سدود ضخمة مثلاً. وعلى سبيل المثال يأخذ الاردن بهذا التصنيف للنفقات العامة كما يتضح ذلك الجـ

الـ (2-3) دول

جدول (3-2)

هيكل النفقات العامة في الاردن 1986-1994

التصنيف	السنوات				
	1994	1995	1996	1997	1998
النفقات الجارية	1251.5	1369.1	1449.2	1489.0	1676.0
النفقات الرأسمالية	272.7	333.8	363.6	287.0	326.0

المصدر البنك المركزي الاردني، النشرة الاحصائية الشهرية، آب 1999، ص46.

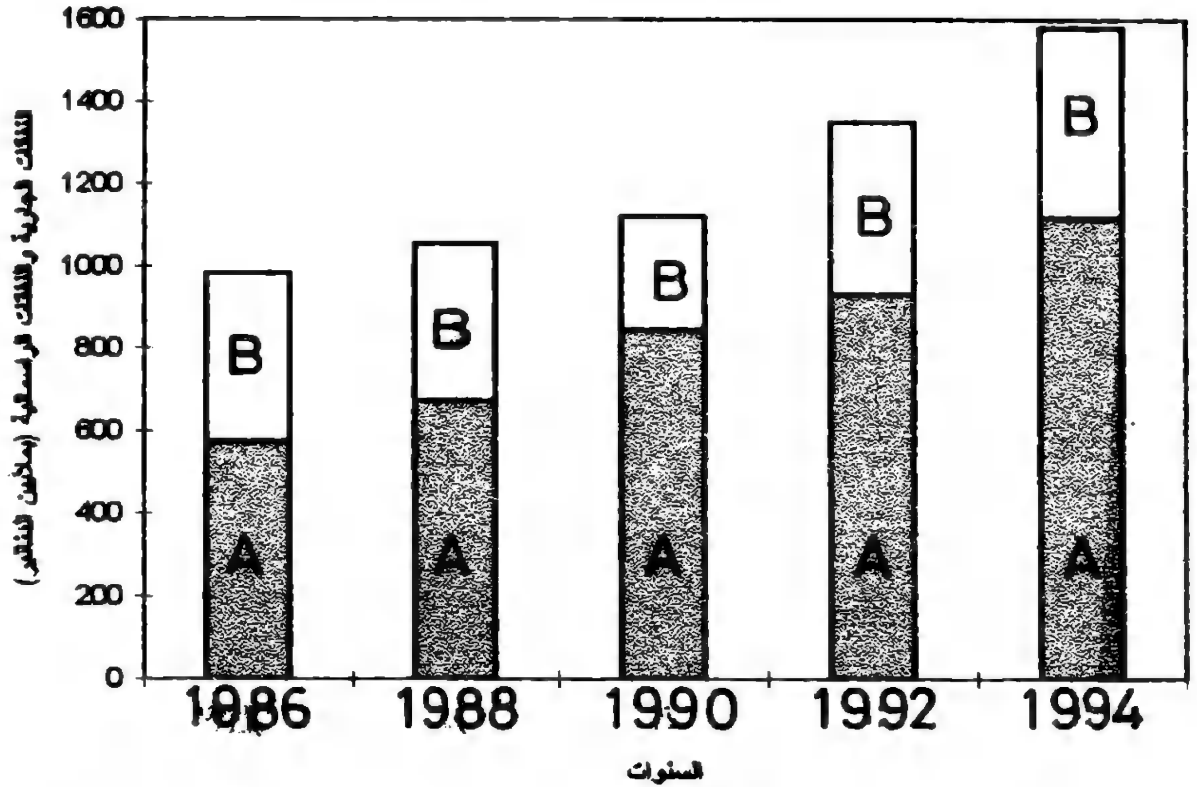
ويوضح الشكل (3-3) مقدار النفقات الجارية التي يعبر عنها بالمستطيل المظل A، اما المستطيل B فيعبر عن النفقات الرأسمالية. ويتضح من الجدول والشكل البياني ان حصة النفقات الجارية من اجمالي النفقات العامة يصل الى ضعف حصة النفقات الرأسمالية من اجمالي النفقات العامة

6. تصنيف النفقات العامة وفقاً لتأثيرها على الدخل

ووفقاً لهذا المعيار تقسم النفقات العامة في هيكل النفقات الى نفقات على سلع وخدمات واستثمار عام ونفقات او مدفوعات تحويلية وتتضمن النفقات من النوع الاول على الاجور والرواتب والسلع الاستهلاكية والاستثمارية. ولهذا النوع من النفقات تأثيراً على الدخل القومي مساوياً لمقدار التغير في النفقات مضروباً بمضاعف الانفاق الحكومي

شكل (3-3)

هيكل النفقات العامة في الاردن 1986-1994



اما النفقات التحويلية ، فهي نفقات بمثابة تحويل لجزء من الدخل من فئة الى اخرى في المجتمع ، ولا يترتب عليها حصول الدولة بالمقابل على أي سلع او خدمات. ومثال ذلك الاعانات الاجتماعية والاقتصادية والنفقات التحويلية المالية. وان تأثير هذا النوع من النفقات العامة على الدخل يساوي مقدار التغير في المدفوعات التحويلية مضروباً بمضاعف المدفوعات التحويلية ولما كان مضاعف النفقات على السلع والخدمات والاستثمار العام اكبر من مضاعف النفقات التحويلية، فإن تأثير التغير في النفقات على السلع والخدمات والاستثمار العام على الدخل سيكون اكبر من تأثير التغير في النفقات التحويلية على

الدخل. وعلى هذا الأساس تم التمييز بين نوعي النفقات العامة لكي يكون من السهل متابعة واحتساب تأثيراتها من قبل الباحث والمخطط ورقابة السلطة التشريعية

الحواشي

(1) قد تقوم الحكومة بتقديم بعض الاعانات بشكل عيني الى بعض الشرائح في المجتمع أو الى دول اجنبية. أي ان تقديم الاعانة هو على شكل سلع حقيقية. وفي هذه الحالة تعتبر قيمة هذه السلع انفاقاً عاماً يضاف الى النفقات العامة. وذلك لأن الدول قد اشترت اصلاً هذه السلع من السوق المحلية او من مؤسسات القطاع العام مقابل مدفوعات نقدية وكذلك قد تقوم الدولة بتسديد اقساط القروض وفوائدها بصورة عينية

(2) البطريق، يونس احمد ، اقتصاديات المالية العامة، الدار الجامعية، بيروت 1985 ، ص 46.

(3) العمري، هشام محمد صفوت ، اقتصاديات المالية العامة والسياسة المالية، بغداد 1986، ص 21.

(4) ننصح بالرجوع الى أي كتاب في مبادئ الاقتصاد الجزئي والنظر في موضوع توازن المستهلك وفقاً للنظرية التقليدية

(5) الصكبان، عبد العال، المصدر السابق، ص 73-77.

(6) سننكلم بالتفصيل عن الرقابة على الانفاق العام عند مناقشة موضوع الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة في المبحث الرابع من الفصل الثالث عشر

(7) انظر في موضوع هيكل او بنیان او انواع او تقسيم النفقات العامة في حشيش، عادل أحمد، المصدر السابق، ص 65 - 74. وكذلك في العلي، عادل فليح وكداوي، طلال محمود، اقتصاديات المالية العامة، مؤسسة دار الكتب للطباعة والنشر، الموصل 1989 ، الكتاب الأول، ص 113-145. والبطريق، يونس أحمد ، المصدر السابق، ص 55-63.

الفصل الرابع

النفقات وتزايدها

بعد دراستنا لمفهوم النفقة العامة وانواعها في الفصل السابق، سنقوم بدراسة لحجمها ونموه في هذا الفصل. اذ ستتم مناقشة حجم النفقات العامة والعوامل التي تلعب دورا هاما في تحديده في المبحث الاول اما المبحث الثاني فسيطور في دراسة نظرية لتفسير ظاهرة النمو المتزايد في النفقات العامة في المطلب الاول منه، وفي المطلب الثاني ستتم مناقشة التفسيرات الواقعية لنمو النفقات العامة

المبحث الاول

حجم النفقات العامة

قبل مناقشة العوامل التي تحكم حجم النفقات العامة لا بد من التمييز بين الحجم المطلق والحجم النسبي للنفقات العامة. فالحجم المطلق للانفاق Absolut Expenditure هو مقدار الانفاق اما الحجم النسبي للانفاق Relative Expenditure فهو نسبة هذا المقدار الى اجمالي الناتج المحلي او القومي. والجدول (4-1) يتضمن على بيانات عن الاردن والولايات المتحدة لغرض المقارنة. حيث بلغ الانفاق الحكومي الاردني 1401.6

جدول (4-1)

الانفاق العام في الاردن والولايات المتحدة

الولايات المتحدة		الاردن		السنوات
الانفاق كنسبة من GDP	الانفاق بـبلايين الدولارات	الانفاق كنسبة من GDP	الانفاق بملايين الدينانير	
0.24	764.9	0.39	643.7	1982
0.23	881.9	0.32	640.6	1984
0.24	1032.5	0.36	770.1	1986
0.23	1118.8	0.40	910.9	1988
0.24	1304.5	0.38	1000.9	1990
0.24	1445.1	0.33	1167.0	1992
0.22	1495.5	0.33	1401.6	1994

Source : IMF, International Financial Statistics, Yearbook, 1995, pp 472-75 and 776-81.

مليون دينار افي سنة 1994 وهذا لا يعني شيئاً مقابل 1495.5 بليون دولارا في الولايات المتحدة الامريكية. ولكنه كنسبة في الناتج المحلي الاجمالي بلغ %33 وهذا اكبر من الانفاق النسبي في الولايات المتحدة الذي لم يتجاوز %22 من الناتج المحلي الاجمالي

والان دعنا نناقش العوامل التي يعتمد عليها الحجم المطلق للنفقات العامة والتي تختلف من فترة الى اخرى ومن دولة الى دولة اخرى

أولاً: دور الدولة في الاقتصاد

لم يكن للدولة دورا فعالا مؤثرا في النشاط الاقتصادي قبل مناداة كينز بتدخل الدولة Government Intervention . ففي زمن الدولة الحارسة ووفقا للمبادئ التقليدية اقتصرت النفقات العامة للدولة على الانفاق لاداء الوظائف الاساسية للدولة، وهذه الوظائف هي الامن الداخلي والدفاع والعدالة. وقد اكد المفكرون الكلاسيك على ضرورة الاقتصاد بالنفقات العامة ، ولهذا جاء حجم النفقات العامة في أضيق

الحدود بالتأكيد ستكون نسبة الانفاق الحكومي الى الناتج المحلي او القومي الاجمالي نسبة صغيرة مقارنة بتمثيلاتها في الدولة المتدخلة والدولة المنتجة وعلى أثر الازمة الاقتصادية الكبرى التي اثبتت عدم صحة المبادئ التقليدية وفشل السوق، وجد كينز ضرورة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي بهدف تحقيق الاستقرار الاقتصادي. وقد ترتب على ذلك اتساع انطاق وظائف الدولة وهذا يعني زيادة في حجم النفقات العامة . فهي لم تقتصر على الانفاق على الامن و الدفاع من الاعتداءات الخارجية والعدالة بل تعدتها الى الانفاق على السلع والخدمات العامة والانفاق الاستثماري العام بالاضافة الى المدفوعات التحويلية⁽¹⁾ والمدفوعات التحويلية هذه قد تنوعت وتعددت اهدافها. فهناك مدفوعات تحويلية اقتصادية كإعانات الانتاج التي تعطي للمنتجين المحليين بهدف الصمود امام المنافسين الاجانب في السوق المحلية ، واعانات التصدير لتمكين المصدرين من منافسة الآخرين في السوق الاجنبية، ودعم الاسعار وغيرها . وهناك مدفوعات تحويلية اجتماعية كإعانات العجز والشيخوخة واعانات البطالة والمرض، واعانة ذوي الدخل المنخفض، وما إلى ذلك . وأخيراً نرى ان هناك مدفوعات تحويلية مالية كالفوائد عن القروض التي تقوم الدولة بتسديدها الى حاملي سندات القروض. فالفوائد المدفوعة لحاملي السندات، هي عبارة عن مبلغ ينقل من دافعي الضرائب الى حاملي السندات⁽²⁾.

وهكذا يتضح لنا ان حجم النفقات العامة قد توسع توسعاً كبيراً. كما اتسعت نسبتها الى الدخل القومي كذلك . وعليه يمكن القول ان حجم النفقات العامة يعتمد على دور الدولة وتدخلها في مختلف اوجه النشاط الاقتصادي

ولما اتسعت مهام الدولة لتشمل قيادة النشاط الاقتصادي واحداث تغييرات هيكلية اقتصادية واجتماعية كما هو الحال في معظم الدول الاشتراكية، فإن حجم النفقات العامة قد اتسع بشكل هائل واقترب من حجم الدخل. فملكية وسائل الانتاج هي ملكية عامة والاقتصاد مخطط مركزيا ، وقد ادى هذا الى ان تكون الدولة هي المسؤول المباشر عن الانتاج والتوزيع.

وفي الدول النامية نرى أن على الدولة تحمل اعباء التعجيل بعملية التنمية الاقتصادية. وهذا ادى الى التوسع في الانفاق العام لانشاء البنى التحتية الضرورية واحداث تغييرات هيكلية هذا بالاضافة الى الانفاق الاستثماري العام والانفاق على توفير السلع والخدمات العامة وتقديم الاعانات

وعلى وجه العموم نرى ان دور الدولة يعتبر عاملاً مهماً في تحديد حجم النفقات العامة . وهكذا نجد ان حجم الانفاق يختلف من فترة الى اخرى ، ومن دولة الى اخرى تبعاً لاختلاف دور الدولة. فكلما اتسع نطاق دور الدولة كلما تزايد حجم النفقات العامة والعكس بالعكس

ثانياً: الاستقرار الاقتصادي

يلعب الاستقرار الاقتصادي Economic Stabilization دوراً هاماً في تحديد حجم الانفاق الحكومي ففي حالة الركود والكساد والبطالة يتحقق التوازن في الاقتصاد عند مستوى دون مستوى الاستخدام الكامل للموارد الاقتصادية. فهناك قصور في الطلب الكلي المتكون من الانفاق الاستهلاكي والاستثماري الخاص ومن الانفاق الحكومي⁽³⁾. ولما كان من غير المنطقي ان يزداد الانفاق الاستثماري لرجال الاعمال في ظروف الكساد ولا يمكن زيادة الانفاق الاستهلاكي بسبب وجود بطالة، فإن الامر يتطلب زيادة الانفاق الحكومي . وعليه يجب زيادة الانفاق على توفير

السلع والخدمات العامة والمدفوعات التحويلية والانفاق على الاستثمار العام هذا من أجل تحقيق التوازن الاقتصادي عند مستوى التشغيل الكامل، وذلك بتساوي الطلب الكلي مع العرض الكلي . وهكذا نرى ان حجم الزيادة في الانفاق الحكومي تحددها لنا الحاجة لرفع مستوى الطلب الكلي الى مستوى طلب التشغيل الكامل

اما في حالة التضخم الناشئ عن تجاوز الطلب الكلي على العرض الكلي عند مستوى التشغيل الكامل والمعروف بسحب الطلب للتضخم فإن الامر يتطلب تقليص النفقات العامة ، لكبح جماح التضخم. فتقليص النفقات العامة - سياسة مالية مقيدة - تعني تخفيض الطلب الكلي الى المستوى الذي يتساوى مقداره مع العرض الكلي عند مستوى الاستخدام الكامل وبذلك يتحدد مقدار التقليص في النفقات العامة بوصول الاقتصاد القومي الى حالة التوازن (4).

ونخلص مما سبق ان درجة ابتعاد الاقتصاد في توازنه عن التوازن عند مستوى التشغيل الكامل تؤثر تأثيراً مباشراً في تحديد حجم النفقات العامة وبعبارة أخرى ، أن لمستوى النشاط الاقتصادي دوراً حيوياً في تحديد الانفاق العام

ثالثاً: الهيكل الاقتصادي

ان الهيكل الاقتصادي Economic Structure يتكون من عدد من القطاعات. وأن الهيكل الاقتصادي للبلد المتقدم يختلف عن الهيكل الاقتصادي للبلد النامي . كما أن الهيكل الاقتصادي لأي اقتصاد يختلف عبر الزمن ويترتب على ذلك اختلاف في حجم الدخل القومي ، فكلما تقدم الهيكل الاقتصادي كلما زاد حجم الدخل القومي. ومن ثم أصبح بإمكان الدولة الحصول على المزيد من الإيرادات لغرض تمويل النفقات العامة (5). وعليه يمكن القول بأن حجم النفقات العامة يعتمد على درجة تقدم الهيكل او البنيان الاقتصادي

رابعاً: الحجم والهيكل السكاني

يعتبر حجم وهيكل السكان Population عاملاً هاماً في تحديد حجم النفقات العامة حيث ان ارتفاع معدل الولادات وانخفاض معدل الوفيات يؤدي الى زيادة معدل النمو السكاني، وهذا يعني زيادة في حجم السكان هذا ومن ناحية من ناحية أخرى ان هناك تغيرات تحصل في الهيكل السكاني (الهرم السكاني) كازدياد عدد الاطفال الذين هم في سن التعليم ، وزيادة في عدد الافراد الذين هم في سن الشيخوخة واخيراً لا بد ان نشير الى ان معدلات النمو السكانية تعتبر متدنية جداً في البلدان المتقدمة مقارنة بالبلدان النامية التي تتحقق فيها أعلى معدلات نمو سكاني. كما أن الهياكل السكانية تختلف في البلدان المتقدمة عن تلك البلدان النامية بسبب تقدم الرعاية والوعي الصحي

وهكذا نرى ان الزيادة المطلقة في حجم السكان تتطلب زيادة في الحجم المطلق للنفقات كما أن الزيادة في عدد الاطفال الذين في سن التعليم يتطلب زيادة النفقات العامة على توفير خدمات التعليم الالزامي. وأن زيادة عدد المسنين يتطلب زيادة الانفاق العام على التقاعد والضمان الاجتماعي واعانات اخرى وعليه يمكن القول أن حجم النفقات العامة يعتمد على الحجم والهيكل السكاني. فزيادة الحجم وتغير الهيكل يضع الحكومة أمام مسؤولية زياد الانفاق العام

خامساً: عوامل اجتماعية (التوازن الاجتماعي)

تعتبر الدولة مسؤولة عن تحقيق التوازن الاجتماعي Social Equilibrium عن طريق اعادة توزيع الدخل القومي. ومن أجل تحقيق هذا الهدف ترتب على عاتق الحكومة زيادة النفقات العامة على توفير السلع والخدمات العامة والمدفوعات التحويلية ومثال ذلك الانفاق العام على الصحة والتعليم من أجل رفع المستوى

الصحي والثقافي لمختلف أفراد المجتمع. وكذلك تقديم الاعانات المالية واعانات السكن واعانات للسلع والخدمات الأساسية لذوي الدخل المنخفض. هذا بالإضافة الى المدفوعات التحويلية للمتقاعدين والضمان الاجتماعي واعانات البطالة للعاطلين عن العمل . وهكذا نرى أن حجم النفقات العامة على السلع والخدمات والاعانات ذات الهدف الاجتماعي، يعتمد على ايمان النظام السياسي القائم بضرورة تحقيق التوازن الاجتماعي

سادساً : عوامل إدارية

ان التوسع الذي حصل في دور الدولة والمسؤوليات الملقاة على عاتقها ادى الى اتساع الجهاز الاداري . فلم يبق الجهاز الاداري يؤدي الوظائف الأساسية للدولة بل اتسعت مهامه . وقد ترتب على هذا زيادة عدد العاملين في الدولة من موظفين وعمال . كما صاحب هذه الزيادة زيادة في حجم المستلزمات السلعية والخدمية التي يحتاجها الجهاز الاداري المتوسع في اداء مهماته . وهذا كله يتطلب زيادة حجم الانفاق الحكومي على الرواتب والاجور والمستلزمات. وان هذا يعني ان حجم النفقات العامة يعتمد على حجم الجهاز الاداري.

ولما كان القطاع الحكومي يتميز بانخفاض الانتاجية مقارنة بالقطاع الخاص، فإن هذا يعني ضرورة زيادة عدد العاملين واحتياجاتهم من المستلزمات السلعية والخدمية. وبذلك نرى ان زيادة النفقات العامة قد حصل بسبب انخفاض مستوى الانتاجية . وفي البلدان النامية يضاف الى ذلك سوء التنظيم الاداري وانخفاض كفاءة العاملين والروتين في انجاز المعاملات فسوء التنظيم الاداري تعتبر ظاهرة ملموسة في هذه البلدان . كما أن الانخفاض واضحاً في كفاءة العاملين في الاجهزة الحكومية. وذلك بسبب انخفاض مستوى التحصيل العلمي وضيق نطاق

انتشار التعليم . وأخير نجد أن عدم البت في الكثير من المشاكل التي يواجهها الإداريون ورفعها الى الإداريين في أعلى السلم يؤدي الى بطء في انجاز العمل . وهكذا نرى بأن الدولة النامية ستكون مضطرة الى استخدام المزيد من العاملين لتوفير السلع والخدمات العامة مقارنة بالدولة المتقدمة . فحجم النفقات العامة يعتمد اذن على مستوى انتاجية العمل وكفاءة العاملين والتنظيم الإداري والروتين اذ ان هذه العوامل مجتمعة تؤدي الى زيادة الانفاق على الاجور والرواتب والمستلزمات⁽⁶⁾.

سابعاً: العوامل السياسية

تعتبر الموازنة العامة مرآة تعكس فلسفة النظام السياسي . ففي مجال النفقات العامة نرى أن حجم النفقات يعتمد على مدى ايمان الدولة بالمبادئ الديمقراطية والاشتراكية وعلى عمق شعور الدولة بالمسؤولية تجاه افرادها وعلى مدى الخروج من العزلة السياسية الى الانفتاح السياسي

فانتشار المبادئ الديمقراطية والاشتراكية ادى الى زيادة اهتمام الدولة بالحالة الاقتصادية والاجتماعية لتلك الطبقة من المجتمع ذات الدخل المنخفض . فأصبحت الدول تقوم بتقديم الكثير من السلع والخدمات العامة وتعطي الكثير من الاعانات الاجتماعية والاقتصادية ودعم لأسعار بعض السلع الاساسية . كما أن الايمان بمبدأ أن الدولة هي خادمة للمجتمع وليست سيده، قد أدى الى قيام الدولة بدفع التعويضات للمواطنين عن فعل قامت به الدولة والحق هذا الفعل ضرراً بالافراد . كالتعويض المقدم الى الفلاحين و المالكين عن اراضيهم وممتلكاتهم التي غمرتها مياه السد المنشأ حديثاً .

وأخيراً نرى أن انتشار مبادئ الانفتاح السياسي والخروج من العزلة السياسية عن المجتمع الدولي قد ترتب عليه زيادة في حجم النفقات وظهور بنود جديدة في الانفاق العام ان الايمان بمبدأ الانفتاح السياسي ادى الى الاتساع في نطاق التمثيل الدبلوماسي مع الدول الاخرى. كما أصبحت المشاركة في المنظمات الدولية كمنظمة الامم المتحدة والمنظمات التابعة لها، ضرورة لا بد منها اضيف الى ذلك ، بات الحضور والمشاركة في المؤتمرات الدولية هو الاخر ضرورة ملحة. هذا من جانب النفقات العامة اما من جانب الاعانات، فنرى أن الاعانات قد تتخطى حدود القطر. فشعور الدولة وفقاً لمبدأ المسؤولية تجاه المجتمعات الاخرى في المجتمع الدولي، يدفع الدولة الى تقديم الاعانات العينية والنقدية الى الدول الشقيقة والصديقة. وان مثل هذه الاعانات تهدف الى مساعدة الدول الاخرى في برامجها التنموية او الى معالجة لازمة اقتصادية قاسية او الى خلق طلب على المنتجات الوطنية من قبل الدولة التي حصلت على الاعانة. وقد تهدف الاعانة الى محاربة اتجاهات سياسية معينة ودعم لاتجاه سياسي ما ، او بهدف تكوين الاحلاف السياسية والعسكرية ⁽⁷⁾. فمما لا ريب فيه أن زيادة نفقات الدولة سواء كانت نفقات على سلع وخدمات محلية و دولية أو اعانات دولية سيؤدي الى زيادة حجم النفقات العامة. فحجم النفقات يعتمد اذن على عوامل سياسية

ثامناً: العوامل الامنية

تعتبر وظيفة الدفاع والامن الداخلي من أهم الوظائف الاساسية للدولة منذ زمن الدولة الحارسة، وبذلك تعتبر النفقات على الدفاع والامن الداخلي واحدة من أهم فقرات الانفاق الحكومي. وان هذه النفقات تهدف الى تحقيق منفعة عامة ، هي شعور الناس بالامن والاستقرار . وهذه النفقات تتميز بعدم الاستقرار، فهي تختلف

في وقت السلم والاستقرار الداخلي عنها في وقت الحرب وفيما بعد الحرب وفترة الاضطرابات الداخلية.

ففي وقت السلم تتكون نفقات الدفاع من الاجور والرواتب والانفاق على شراء اسلحة واعتدة ومعدات وأجهزة متطورة لخلق قوة عسكرية متطورة تستطيع رد الاعتداءات الخارجية أما في وقت الحرب فتتزايد النفقات على الاجور والرواتب والاسلحة والتجهيزات لادامة آلة الحرب والمحافظة على القوة العسكرية المتطورة. هذا بالإضافة إلى ما يقدم الى الاقتصاد الوطني من اعانات من أجل دعم المجهود الحربي أما بعد ان تضع الحرب اوزارها فإن النفقات على الدفاع ستتخفض ولكنها لن تعود الى مستواها ما قبل الحرب إذا استتمرت النفقات للمحافظة على قوة عسكرية متطورة مجهزة بأحدث الاسلحة والمعدات والاحتفاظ بجيوش كبيرة. يضاف الى ذلك زيادة في الرواتب والاجور للمتقاعدين والمحاربين القدماء الذين اصبحوا عاجزين عن مواصلة النشاط العسكري . كما يضاف الى ذلك تعويضات للمعوقين والشهداء والمفقودين ولضحايا الحرب

أما الانفاق على تحقيق الامن الداخلي فهو أكثر استقراراً. وقد لا يزداد الا في حالات حدوث اضطرابات داخلية او في الفترة التي تلي الحرب. وبصورة عامة تعتبر النفقات على الدفاع والامن الداخلي نفقات بالغة الاهمية. وعليه يعتمد حجم النفقات العامة على العوامل الامنية فحدوث حرب او اضطرابات داخلية يتطلب زيادة حجم الانفاق في هذا المضمار والعكس بالعكس

تاسعاً: المقدرة المالية القومية

سبق وأن ذكرنا بأن للدولة سلطة في الحصول على الإيرادات من الضرائب والرسوم واملاك الدولة والقروض الداخلية والخارجية، الا ان هذه

السلطة غير مطلقة، أي أن هناك مقدرة مالية قومية محددة. وإن المقدرة المالية القومية يمكن أن تقسم إلى المقدرة المالية التكاليفية والمقدرة الاقراضية القومية. فالمقدرة التكاليفية القومية تقاس بقدره المجتمع على تحمل العبء الضريبي الامثل ، وهو اقصى مقدار من الضرائب يمكن للدولة ان تقوم بجبايته دون ان تلحق أي ضرر بالمستوى المعيشي لافراد المجتمع وبالطاقة الانتاجية أما المقدرة الاقراضية القومية فتتمثل بمقدرة المجتمع على ادخار جزء من دخله يمكن ان يعد للاقراض العام. وهذا الجزء يتوقف على حجم الادخار القومي ككل وعلى نمط توزيع الدخل وعلى التنافس بين القطاع الخاص والدولة في الحصول على القروض. فكلما زاد حجم الادخار القومي وابتعد توزيع الدخل عن المساواة وضعفت منافسة القطاع الخاص للقطاع العام في الحصول على القروض، كلما زادت المقدرة الاقراضية القومية والعكس بالعكس. مما سبق يتضح لنا ان محدودية المقدرة المالية القومية تقود الى محدودية الايرادات العامة من الضرائب والقروض. وهذه تشكل قيداً على التوسع في الانفاق العام. وعليه يمكن القول بأن حجم النفقات العامة يعتمد الى حد بعيد على المقدرة المالية القومية

المبحث الثاني

نمو النفقات العامة

المطلب الاول التفسير النظري

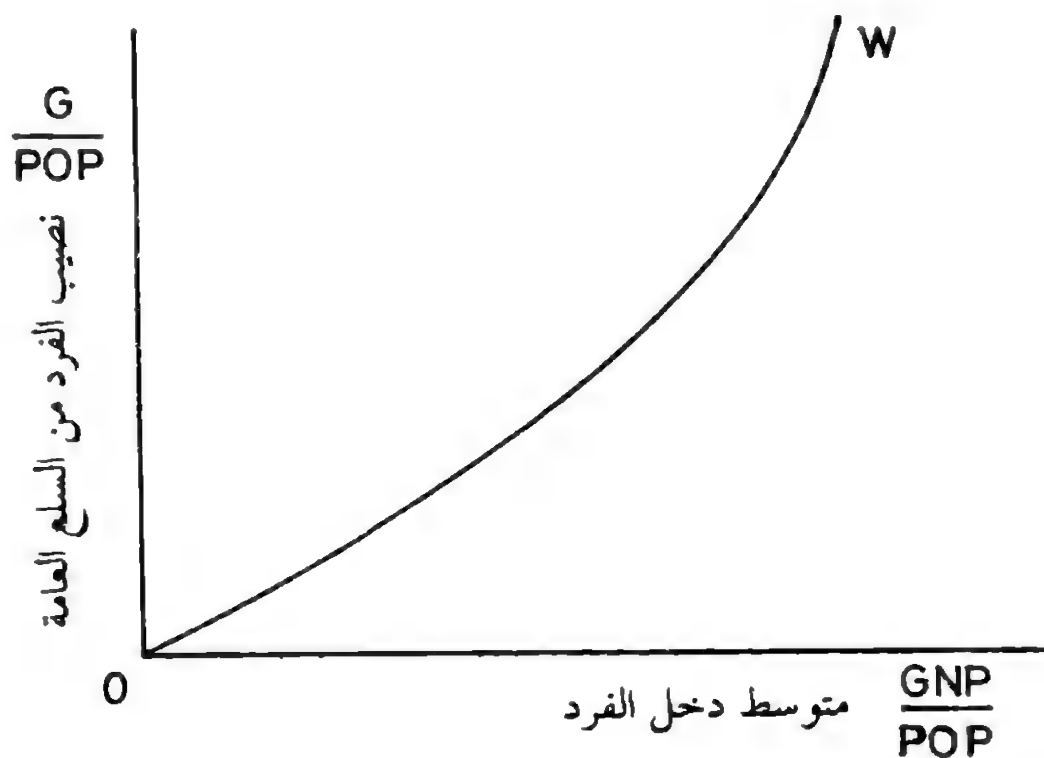
يشير التاريخ المالي لمعظم دول العالم على اختلاف انظمتها وطبيعتها هياكلها وظروفها الاقتصادية الى وجود ظاهرة التزايد المطرد في النفقات العامة، أي ان النفقات العامة تنمو بمعدلات متزايدة. وهذه تعتبر ظاهرة عامة يخضع لها

الانفاق العام في كل مكان . وفيما يلي سنتطرق الى نظرية واجنر ونظرية بيكوك - وايزمان في تأويل أسباب نمو النفقات العامة ومن ثم سنتناول الاسباب الحقيقية والظاهرية للتزايد
أولاً: فرضية واجنر

قدم الاقتصادي الألماني ادلوف واجنر Adloph Wagner في سنة 1883 القانون المعروف باسم " قانون تزايد نشاط الدولة Law Of Increasing State Activity وقد اكد واجنر على ان تطوّر المجتمعات الصناعية يؤدي الى بروز ضغط سياسي متزايد من أجل احداث تطورات اجتماعية . وهذا يتطلب المزيد من الانفاق العام أي أن نمو القطاع الحكومي يعتبر صفة متأصلة في الاقتصاديات الصناعية. وينص القانون على أنه كلما تزايد متوسط دخل الفرد في البلدان الصناعية كلما أصبح من الضروري نمو القطاع العام كنسبة من النشاط الاقتصادي الكلي ⁽⁸⁾ . وبالمفهوم الحديث نجد أن هذا يعني أن مع نمو متوسطة الدخل الحقيقية للفرد بات من الضروري نمو النفقات العامة كنسبة من الدخل القومي . ووفقاً لواجنر ان معدل نمو متوسط نصيب الفرد من السلع العامة سيكون اكبر من معدل نمو متوسط نصيب الفرد من الناتج القومي الاجمالي. وفيما يلي توضيحاً بيانياً في الشكل (4-1) لفرضية واجنر

شكل (4-1)

فرضية واجنر



حيث يمثل المحور الأفقي متوسط نصيب الفرد من الدخل الحقيقي بينما يمثل المحور العمودي متوسط نصيب الفرد من السلع العامة . ويعبر المنحنى OW عن قانون واجنر الذي بموجبه تتزايد الموارد المخصصة لإنتاج السلع والخدمات العامة بصورة مطردة وبمعدلات أكبر من معدلات النمو في الدخل والتي تتحقق عبر الزمن

ورغم الانتقادات التي وجهت إلى قانون واجنر في تزايد نشاط الدولة إلا أن الأدلة الواقعية تدعمه . كما أكدت الدراسات المعاصرة كدراسة بيكوك - وايزمان على أن قانون واجنر لا يزال عاملاً

ثانياً: فرضية بيكوك - وايزمان

إن الفرضية الثانية في نمو النفقات العامة قدمت من قبل استاذان في مدرسة لندن للاقتصاد هما بيكوك و وايزمان *Peacock - Wiseman* في سنة 1961 حيث قاما بدراسة الانفاق العام في المملكة المتحدة خلال الفترة 1890 - 1955 . وقد أكد بيكوك ووايزمان في فرضيتهم الجديدة على أن الاتجاه العام للزيادة في النفقات العامة لا ممهداً ولا مستمراً . حيث أن التزايد في النفقات العامة يحدث على شكل رجات عنيفة أو شبه تدرج . وهذا يعزى إلى ثلاث تأثيرات هي اثر الازاحة والتفتيش والتركيز

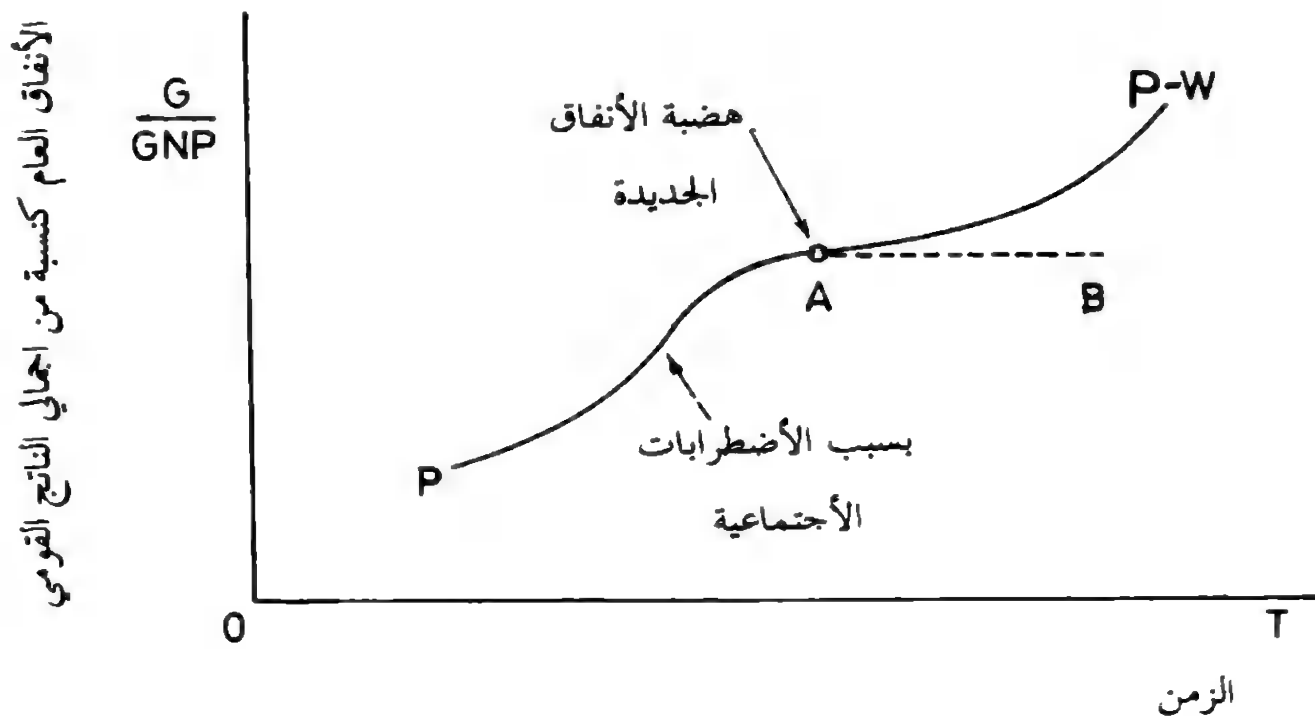
فالاضطرابات الاجتماعية تؤدي إلى دفع النفقات وبالتالي الإيرادات العامة من الضرائب إلى مستوى أعلى . وبعد انتهاء الاضطرابات فإن النفقات العامة لن تعود إلى مستواها الواطئ سابقاً . وستكون لدى المجتمع رغبة في تمويل الانفاق العام المرتفع ، علماً بأن المجتمع يدرك بأن لديه المقدرة على تحمل العبء

الضريبي أكثر من السابق . وهكذا سيستقر الانفاق العام عند مستوى أعلى ولن يكون هناك أي حافز للعودة إلى مستوى الانفاق قبل حدوث الاضطرابات، وهذا ما يعرف بأثر الازاحة Displacement Effect أي ازاحة الانفاق العام المنخفض واليرادات الضريبية المنخفضة من قبل الانفاق العام المرتفع واليرادات الضريبية المرتفعة. وبهذا نكون قد وصلنا إلى هضبة الانفاق الجديدة . ووصول الانفاق العام إلى هذا المستوى المرتفع لا يعني ثباته عند نفس المستوى بل سيعمل أثر التفتيش Inspection Effect ، كالنشاطات الجديدة للدولة والاضطرابات الاجتماعية الأخرى والحروب، على زيادة الانفاق العام . وأخيراً نضيف أثر التركيز Concentration Effect في زيادة الانفاق العام. وهذا يتمثل في ميل الدولة للمساهمة في النشاط الاقتصادي والتعجيل في عملية التنمية الاقتصادية . ويوضح الشكل (4-2) فرضية بيكوك - وايزمان في تزايد الانفاق العام حيث يمثل المحور الأفقي الزمن بينما يمثل المحور العمودي النفقات العامة G كنسبة من الناتج القومي الإجمالي GNP ، أي G/GNP . ويعبر المنحنى PW عن المسار الزمني للنسبة . ويبين الشكل بأن الاضطرابات الاجتماعية تؤدي إلى حصول زيادة مطردة في نسبة الانفاق العام إلى الناتج القومي الإجمالي حتى يصل إلى هضبة الانفاق الجديدة عند نقطة A . وبسبب ازاحة الانفاق القديم المنخفض من قبل الانفاق الجديد المرتفع ستستقر النسبة عند نقطة A . ولو افترضنا عدم وجود تأثيرات أخرى فإن النسبة ستستمر ثابتة . وستكون الحركة عبر الزمن على طول الخط المنقطع AB . إلا أن وجود أثر التفتيش وأثر التركيز سيعملان على رفع النسبة باستمرار إلى أعلى . وهذا يعني ثبات استمرار النسبة عبر الزمن لحين

حصول رجات اجتماعية تعمل على دفع نسبة الانفاق العام الى الناتج القومي الاجمالي الى الزيادة مرة أخرى (٩).

شكل (4-2)

فرضية بيكوك - وايزمان



المطلب الثاني : التفسير الواقعي

بعد هذا التفسير النظري لظاهرة تزايد الانفاق العام سننتقل الى التفسير الواقعي للظاهرة من خلال تفسير الزيادة الحقيقية والزيادة الظاهرية في الانفاق العام

الزيادة الحقيقية في النفقات العامة

قبل مناقشة الاسباب وراء الزيادة الحقيقية Real في النفقات العامة لا بد ان نشير الى ان هناك زيادة في الحجم المطلق للنفقات سواء بالاسعار الجارية او بالاسعار الثابتة . ولما كانت هذه الزيادة قد لا تعني شيئاً ما لم تؤد الى زيادة في كمية ونوعية السلع والخدمات العامة وفي رفع مستوى رفاهية المجتمع، لذا وجب النظر الى متوسط نصيب الفرد من النفقات العامة والى نسبة الانفاق العام الى الناتج القومي الاجمالي أي القيمة النسبية للنفقات العامة، أو حصة Share الانفاق العام من الانفاق القومي . وبعبارة اخرى هي حصة القطاع العام فزيادة نصيب الفرد من النفقات العامة الحقيقية تعتبر زيادة حقيقية وكذلك نرى ان زيادة نسبة الانفاق العام من الانفاق القومي دليلاً على زيادة حقيقية في النفقات. وفيما يلي اهم اسباب الزيادة الحقيقية في النفقات العامة:

اولاً: يمكن ان تعزى الزيادة الحقيقية في النفقات العامة الى التطور الفعلي لدور الدولة وتحوله من الحياد الى التدخل إذ ان هذا قد ادى الى زيادة حقيقية في النفقات العامة، حيث تحملت الدولة مسؤولية تحقيق التوازن الاقتصادي عند مستوى التشغيل الكامل . ففي حالة الركود والكساد على الدولة زيادة

النفقات على السلع والخدمات العامة وزيادة حجم الاعانات والاستثمار العام من أجل رفع مستوى الطلب الكلي للتوازن مع العرض الكلي عند مستوى الاستخدام الكامل. والعكس صحيح في حالة التضخم، حيث أن مشكلة البطالة والتضخم تعتبر اليوم من أهم المشكلات الاقتصادية المعاصرة، التي تولي الدولة اهتمامها كبيرا في علاجها

وفي الدول النامية يمكن ان يضاف الى تطور دور الدولة توسعاً آخر جاء نتيجة لتحمل الدولة مسؤولية التعجيل في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية اذ ان الامر يستوجب زيادة الانفاق العام على السلع والخدمات العامة وتوسيع قاعدة الاستثمار العام اللازم في خلق البنى التحتية (الارتكازية) الضرورية لعملية التنمية. هذا بالإضافة الى ضرورة احداث تغييرات هيكلية لمعالجة الاختلال الهيكلي في الاقتصاد ان مثل هذه الزيادة في النفقات تعتبر زيادة حقيقية

ثانياً: تعتبر الزيادة في النفقات العامة زيادة حقيقية في حالة حدوث تغييرات هيكلية في الهرم السكاني فارتفاع نسبة عدد الاطفال الى عدد السكان الاجمالي في مجتمع ما، يتطلب توفير السلع والخدمات العامة لمرحلة ما قبل سن التعليم والى زيادة في النفقات العامة على التعليم في المراحل اللاحقة وكذلك بالنسبة لزيادة نسبة عدد الشيوخ الى عدد السكان الاجمالي، حيث ان زيادة هذه النسبة يستوجب زيادة الانفاق العام على أمور التقاعد والضمان الاجتماعي والاعانات الاجتماعية

ثالثاً: قد حدث في هذا القرن الكثير من الابتكارات والتطورات التكنولوجية التي أدت ظهور سلع جديدة وخلق الحاجة الى سلع وخدمات عامة على الدولة

ان تقوم بتوفيرها .فاختراع السيارات السريعة والطائرات الكبيرة والقطارات السريعة مثلاً ، يتطلب انفاقاً جديداً على الطرق السريعة والمطارات الكبيرة والسكك الحديدية الحديثة. وأن مثل هذا الانفاق لم يكن من قبل ، لذلك تعتبر مثل هذه الزيادة في النفقات العامة زيادة حقيقية

رابعاً: ادى التنافس الاقتصادي الدولي الى زيادة حقيقية في النفقات العامة بصورة مدفوعات تحويلية . فهي اما ان تكون على شكل اعانة انتاج للصناعة الوطنية لكي تتمكن من الصمود امام منافسة السلع الاجنبية في السوق المحلية أو أن تكون على شكل اعانة تصدير للمنتجين لبعض السلع بهدف تمكينهم من المنافسة في السوق الاجنبية

خامساً: ادى التطور في مجال الخدمات الاجتماعية وضرورة تحقيق التوازن الاجتماعي الى توسع حقيقي في نفقات الضمان الاجتماعي والاعانات الاجتماعية والانفاق على توفير خدمات الصحة والتعليم واصبحت الدولة المعاصرة تولي اهتماماتها في هذا المضمار من اجل تحقيق الأهداف الاجتماعية المرسومة

سادساً: لا يمكن لأي بلد اليوم ان يعيش بمعزل عن المجتمع الدولي، ولهذا اقيمت العلاقات الدبلوماسية واتسع نطاق التمثيل الدبلوماسي واتسع نطاق المساهمة العضوية في الكثير من المنظمات الدولية على مختلف الاصعدة، وزادت المشاركة في المؤتمرات واللقاءات الدولية . ومع انتشار المبادئ الديمقراطية والاشتراكية واستناداً الى مبدأ الشعور بالمسؤولية تجاه بعض اعضاء المجتمع الدولي، بات من الضروري تقديم المساعدات الى الدول الشقيقة والصديقة، بهدف مساعدتها أو حل لمشاكلها أو بهدف عقد التحالفات

السياسية والعسكرية معها ، وغيرها. وقد أدت هذه التوسعات في مجال النفقات والاعانات الى زيادة حقيقية في النفقات العامة

سابعاً: ترتب على التوسع الذي حصل في دور الدولة، ودخولها في الكثير من النشاطات الى توسع في الجهاز الاداري ومستلزماته وهذا يعني زيادة حقيقية في النفقات العامة . واذا ما اخذنا بعين الاعتبار حقيقة انخفاض انتاجية العمل في القطاع الحكومي مقارنة بالقطاع الخاص. فإن توسع الجهاز الاداري الحكومي في الانفاق الجاري على الاجور والمستلزمات الضرورية لانجاز مهمة من جهة وتوسعه في الانفاق الرأسمالي من جهة أخرى، قد أدى الى زيادة حقيقية في النفقات العامة

ويتسم الجهاز الاداري في الدول النامية بسوء التنظيم الاداري فيه وانخفاض كفاءة العاملين فيه ، بالاضافة الى الروتين في انجاز الاعمال.

وقد ترتب على ذلك كبر حجم الجهاز وزيادة حقيقية في النفقات العامة

ثامناً: قيام الحروب يؤدي الى تزايد حقيقي في النفقات العامة اذ تتضمن النفقات الحربية على نفقات ادامة القوة العسكرية المحاربة ونفقات دعم المجنّون الحربي كالاغانات التي تعطي لبعض النشاطات الاقتصادية. ورغم الانخفاض الذي يحصل في النفقات العسكرية بعد الحرب، إلا أنها لن تعود الى مستواها السابق وذلك لتضمنها على التعويضات التي تقدمها للمتضررين ولضحايا الحرب وتسديد للديون الداخلية والخارجية التي ترتبت على ذمة الدولة ، وللمتقاعدين والعاجزين عن مواصلة العمل العسكري هذا بالاضافة الى شعور الدولة بضرورة الاحتفاظ بجيش

كبيرة وأسلحة متطورة . فكل هذه العوامل أدت الى زيادة حقيقية في الانفاق العام فرضتها الظروف الدولية الراهنة

يتضح من العرض السابق لاسباب الزيادة الحقيقية في النفقات العامة ان هناك تزايد في نسبة الانفاق العام الى الناتج القومي الاجمالي وقد تضافرت العديد من العوامل في احداث الزيادة في فقرات الانفاق العام . كالزيادة في الانفاق العام على توفير السلع والخدمات العامة ، والزيادة في الاعانات الاجتماعية والاقتصادية والمالية، بالاضافة الى زيادة حجم الاستثمار العام . كما تزايد نصيب الفرد من النفقات العامة الحقيقية . والتي تعني ارتفاعاً في مستوى الرفاهية في المجتمع والان وبعد مناقشتنا لاسباب وراء الزيادة الحقيقية في النفقات العامة ، لا بد من الاشارة الى ان بعض الزيادات في النفقات العامة هي زيادات رقمية او ظاهرية.

الزيادة الظاهرية في النفقات العامة

عندما تكون الزيادة في النفقات العامة هي مجرد زيادة رقمية Numerical إذ أن هذه الزيادة لم تؤد الى زيادة في نصيب الفرد من السلع والخدمات العامة التي تقدمها الدولة، ولا الى تحسن في نوعيتها أضف الى ذلك ان مثل هذه الزيادة في النفقات العامة لم تؤد الى زيادة حقيقية في مقدار المدفوعات التحويلية . وهكذا سوف لا يترتب على ذلك أي ارتفاع في مستوى الرفاهية في المجتمع. ويمكن تفسير الزيادة الرقمية او الزيادة الظاهرية التي نلاحظها في النفقات العامة ، بالزيادة التي تحصل في المستوى العام للأسعار، وبتغير اسلوب اعداد الموازنة العامة، وبالزيادة التي يتطلبها الحجم السكاني الجديد. وفيما يلي سنتناول هذه التفسيرات تباعاً.

أولاً : الارتفاع في المستوى العام للأسعار

تعتبر الزيادات المستمرة في المستوى العام للأسعار ظاهرة عامة في الاقتصاديات التي تأخذ بنظام السوق، سواء كانت بلدان متقدمة أم نامية. وإن نمو الاسعار Prices بما لا يزيد عن 3% يعتبر حالة صحية مطلوبة وضرورية لتحفيز الاستثمارات ومواصلة عملية التنمية والتطور⁽¹⁰⁾. أما عندما يتجاوز النمو في الاسعار النسبة المذكورة، فإن هذا يعتبر تضخماً وتعتبر مشكلة التضخم اليوم واحدة من أهم المشكلات الاقتصادية المعاصرة. وبذلك نرى تعدد الآراء في تفسير اسباب حدوثه وميكانيكية انتقاله وسبل علاجه. إن النمو في المستوى العام للأسعار يعني الانخفاض في القوة الشرائية للنقود. فلو كان لدينا مقدار ما من النقود وحدثت زيادة في الاسعار، فإننا سوف لن نستطيع شراء نفس الكمية السابقة من السلع والخدمات، بل كمية أقل. وعليه إذا ما أردنا الحصول على نفس الكمية من السلع والخدمات وجب دفع عدد أكبر من الوحدات النقدية. وعلى سبيل المثال، إن أرادت الدولة توفير كمية ما من السلع والخدمات العامة، فإن ارتفاع المستوى العام للأسعار سيضطرها إلى دفع مقدار أكبر من النقود لتوفير نفس الكمية. وبذلك نجد أن هناك علاقة طردية بين المستوى العام للأسعار والانفاق الحكومي. فالزيادة في النفقات العامة في هذه الحالة إذن هي زيادة رقمية ظاهرية و سوف لن تؤدي إلى زيادة في الكمية أو النوعية للسلع والخدمات، أي إن نصيب الفرد من النفقات العامة لم يتأثر⁽¹¹⁾. والمثال التالي يوضح أثر الاسعار على الزيادة في النفقات العامة في الأردن للفترة 1975 - 1997. كما نلاحظ ذلك في الجدول (4-2) و الشكل (4-3).

جدول (2-4)
النفقات العامة في الاردن

1997-1985

(مليون دينار)

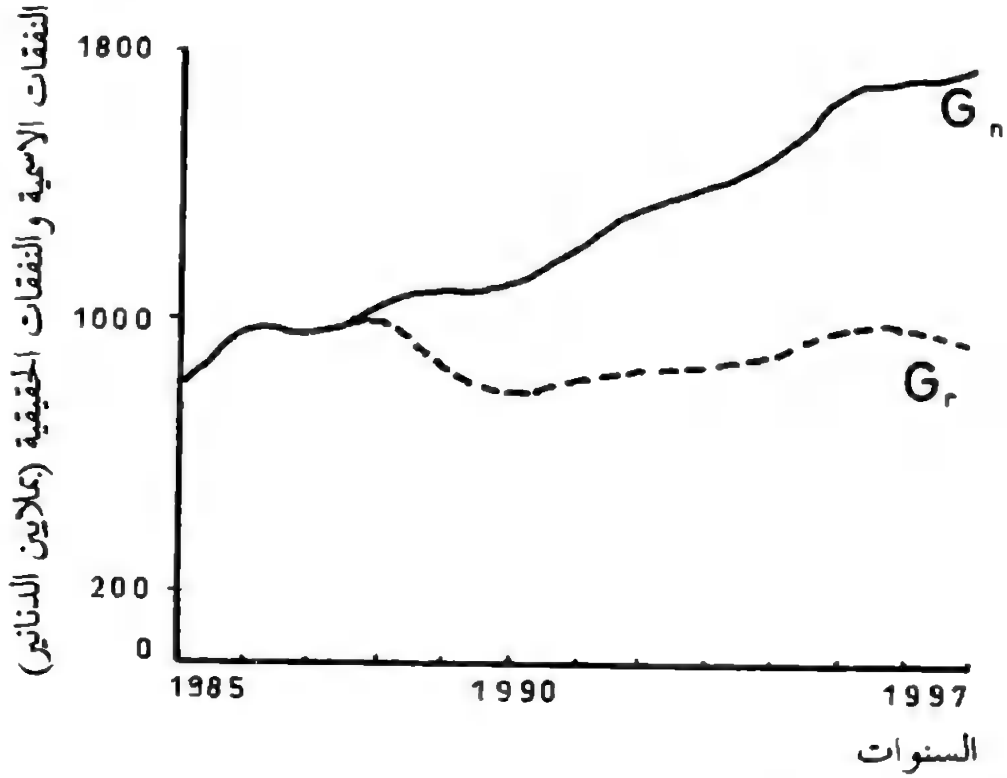
السنوات	الرقم القياسي للأسعار 1985=100	النفقات بالاسعار الجارية	النفقات الحقيقية
1985	100	805.7	805.7
1986	100.1	981.3	980.3
1987	99.3	965.9	972.7
1988	103.7	1054.0	1016.4
1989	125.5	1102.3	878.3
1990	139.8	1120.1	801.2
1991	147.0	1234.3	839.7
1992	154.9	1348.7	870.7
1993	159.7	1414.1	885.5
1994	163.1	1504.2	921.7
1995	169.0	1697.5	1005.6
1996	177.6	1741.4	1008.9

المصدر البنك المركزي الاردني، النشرة الاحصائية الشهرية ايلول 1996 ص بالنسبة الى النفقات العامة الاسمية اما بالنسبة للرقم القياسي فقد تم الحصول عليه من المجموعات الاحصائية السنوية لعدة سنوات وقد تم الحصول على العمود الاخير في الجدول من قسمة العمود الثالث على العمود الثاني

حيث يمثل G_n النفقات بالاسعار الجارية بينما يمثل G_r النفقات الحقيقية ويتجلى بوضوح تأثير الارتفاع في الاسعار على النفقات العامة ويمكن للمسافة العمودية المتمثلة بالفرق بين G_r و G_n ان تمثل مقدار الزيادة في النفقات العامة التي تعزى الى الارتفاع في المستوى العام للأسعار

شكل (4-3)

هيكل النفقات العامة في الاردن 1985-1997



ثانياً: التغير في اسلوب اعداد الموازنة العامة

لقد كانت الطريقة الحسابية المتبعة في اعداد الموازنة العامة للدولة هي طريقة الموازنة الصافية. وبموجب هذه الطريقة لا تدرج المؤسسات الحكومية جميع نفقاتها في موازنتها الخاصة بها، بل تطرح النفقات التي تستطيع تغطيتها من إيرادات المؤسسة وتدرج النفقات الباقية في الموازنة الخاصة بها. وبذلك لا تظهر في الموازنة العامة إلا المبالغ الصافية للانفاق العام. وقد ترتب على هذا صغر حجم النفقات العامة في الموازنة العامة

وقد أدت الانتقادات الموجهة الى طريقة الموازنة الصافية الى التحول الى استخدام طريقة الموازنة الاجمالية ، حيث تدرج بموجب هذه الطريقة جميع النفقات والايرادات العامة دون ان تجري أي عملية مقاصة بين الكميتين . وهكذا نرى ان معظم دول العالم اليوم تتبع اسلوب الموازنة الاجمالية في اعداد موازاناتها ويمكن ان نلمس الزيادة المتضخمة في النفقات العامة للدولة في السنة التي تلي تغيير اسلوب الحسابات . وهكذا تعتبر الزيادة التي حصلت في النفقات العامة والتي تعزى الى التغير في اسلوب الحسابات ، زيادة رقمية ظاهرية اذن مثل هذه الزيادة لن تؤدي الى زيادة في كمية او نوعية السلع والخدمات العامة او المدفوعات التحويلية. وبعبارة اخرى، لم تحدث أي زيادة في متوسط نصيب الفرد من النفقات العامة⁽¹²⁾.

ثالثاً: الزيادة السكانية

ان النمو السكاني في دولة ما وزيادة عدد السكان الذي يحصل على اثر انضمام اقليم او اقاليم متعددة اليها يستوجب زيادة حجم النفقات العامة. اذ ان هذه الزيادة في النفقات العامة تعتبر ضرورية لسد حاجة الحجم السكاني المتزايد من السلع والخدمات العامة والمدفوعات التحويلية . وهنا نرى ان حجم النفقات ينمو مع حجم السكان ويتضخم هذا الحجم مع الدولة المتوسعة وتعتبر مثل هذه الزيادة في حجم النفقات العامة زيادة رقمية ظاهرية ما لم تؤدي الى زيادة في متوسط نصيب الفرد من النفقات العامة

الحواشي

- (1) هناك سلع وخدمات عامة تظهر الحاجة اليها على أثر تطور تكنولوجيا ، كالحاجة الى الطرق السريعة على اثر اختراع السيارات السريعة والحاجة الى المطارات الدولية على أثر اختراع الطائرات الكبيرة
- (2) يمكن الاطلاع على مثل هذه الفقرات في الاتفاق العام بالرجوع على سبيل المثال الى التصنيف الاقتصادي لنفقات الحكومة المركزية في الاردن والوارد في النشرات الاحصائية للبنك
- (3) يضاف الى ذلك صافي التصدير في حالة الاقتصاد المفتوح
- (4) See Dornbusch, R. and Fischer, S., Macroeconomics , Sixth Edition. McGraw-Hill Inc. , NY1994, PP 54-81.
- (5) حشيش ، عادل احمد، المصدر السابق، ص 87.
- (6) العلي ، عادل فليح وكداوي، طلال محمود، المصدر السابق، ص 164 و حشيش، عادل احمد، المصدر السابق، ص 102.
- (7) الصكبان ، عبد العال ، المصدر السابق، ص 95 – 98
- (8) Vaish, M., and Agarwal , H., Op cit pp 65-69.
- (9) See Vaish M. and Agarwal , H. Op cit pp 69-71 and Buchanan , J. and Flowers , M., The Public Finance, Fifth Edition, Richard D. Erwin, Inc. illiois 1980, pp 67-68.
- (10) ان هذه النسبة (3%) قد اجمع بالاتفاق على اعتمادها معظم الاقتصاديون والتي نجمت عن دراسات فعلية
- (11) لو فرضنا ان المستوى العام للاسعار في اقتصاد ما ينمو بمعدل 5% ، فإن زيادة النفقات العامة بنسبة 5% تعتبر بمثابة زيادة ظاهرية بهدف تغطية الارتفاعات في الاسعار. اما لو زيدت النفقات العامة بمعدلات تختلف عن 5% فإن ذلك سيؤدي الى زيادة او نقصان حقيقي في النفقات العامة فلو تم زيادة النفقات العامة بنسبة 7% مثلاً، فإن هذا سيؤدي الى حدوث زيادة في النفقات العامة الحقيقية وبالعكس لو زيدت النفقات العامة بنسبة 2% مثلاً فإن هذا سيؤدي الى انخفاض في النفقات العامة الحقيقية
- (12) الصكبان ، عبد العال ، المصدر السابق ، ص 99-100.

الفصل الخامس

تأثير النفقات العامة

ان تطور دور الدولة و تحملها مسؤولية تحقيق اهداف المالية العامة في التخصيص والتوزيع والاستقرار والنمو قد ادى الى تزايد اهمية النفقات العامة في تحقيق هذه الاهداف . ولم تعد النفقة العامة اذن حيادية بل أصبحت نفقة هادفة. ولذلك باتت الحاجة ملحة لوضع سياسات انفاقية هادفة واختيار السياسة المثلى من بينها. والانفاق الحكومي اما ان يكون انفاق استهلاكي او انفاق استثماري، وبذلك تكون النفقات على مشتريات الدولة من السلع والخدمات الاستهلاكية والمنح والاعانات العينية والنقدية والسلع والخدمات الانتاجية.

اما تأثير الانفاق العام على رفاهية المجتمع فإنه يختلف باختلاف نوع النفقة. فهذا النوع من الانفاق يتميز بفاعليته في اعادة توزيع الدخل اكثر من غيره وذلك الانفاق اكثر فاعلية في تحقيق هدف الاستقرار ولذلك يتم اختيار مزيج الانفاق وفقاً للوضع الاقتصادي والاجتماعي والسياسي الحالي والاهداف المطلوب تحقيقها مستقبلاً. وسنفرق هنا بين تأثير الانفاق على السلع والخدمات العامة وتأثير المدفوعات التحويلية . وسناقش تأثير مشتريات الدولة من السلع والخدمات في المبحث الاول وتأثير المدفوعات التحويلية في المبحث الثاني من هذا الفصل

المبحث الاول

تأثير مشتريات الدولة من السلع والخدمات

تتكون مشتريات الدولة من سلع استهلاكية كادوات الكتابة والقرطاسية والكهرباء والماء وخدمات استهلاكية كخدمات العمال والموظفين . كما تقوم الدولة بشراء سلع ومنتجات انتاجية مثل الآلات والمعدات والتجهيزات وتشييد الطرق والجسور والسدود وخدمات انتاجية مثل خدمة المدرسين والخبراء. وتعرف النفقات على السلع والخدمات الاستهلاكية بالنفقات الجارية ، والنفقات على السلع والخدمات الانتاجية بالنفقات الرأسمالية. وسواء كان الانفاق على سلعة او خدمة استهلاكية ام انتاجية فإن ذلك سيؤدي الى تحقيق الاهداف المالية في اعادة تخصيص الموارد واعادة توزيع هيكل الدخل القومي والاستقرار والنمو الاقتصادي

فقيام الدولة باعتماد سياسة انفاقية مثلى سيؤدي الى اعادة تخصيص الموارد الاقتصادية بشكل يقود الى تحقيق مستوى اعلى لرفاهية المجتمع كقيام الدولة بالانفاق على انشاء مشاريع البنى التحتية مثل الطرق والجسور والخزانات وقنوات الري والبزل والكهرباء وغيرها وهذا سيؤدي الى توجيه الموارد العاطلة الى الاستخدام العام ، كما قد تنتقل بعض الموارد الى الاستخدام العام بدلاً من الاستخدام غير الكفوء في القطاع الخاص

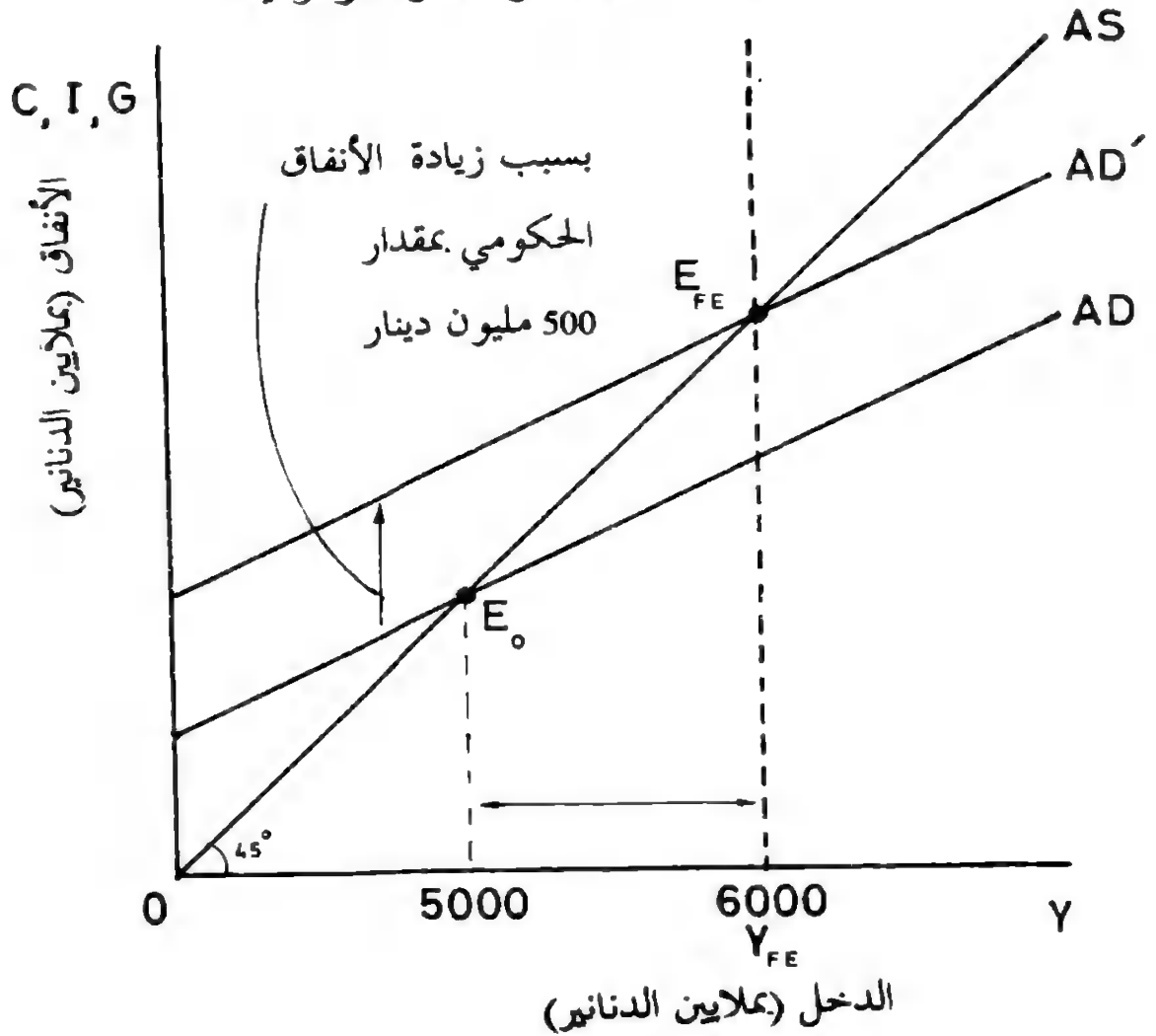
كما يترتب على زيادة الانفاق الحكومي على السلع والخدمات زيادة فرص العمل وبالتالي زيادة دخل الطبقة العاملة التي تنتمي في الغالب الى الطبقة الفقيرة في المجتمع. وهذا سيؤدي اذن الى زيادة حصة دخل الطبقة الفقيرة في اجمالي الدخل القومي أما دخل الملكية الخاصة الذي هو الذي دخل الطبقة الغنية فإنه سيتقلص، ويترتب على هذا هبوط حصة دخل الطبقة الغنية في اجمالي الدخل

القومي. وهذا يعني تقليل التفاوت في الدخل بين طبقات المجتمع، أي حدوث إعادة توزيع لهيكل الدخل القومي بشكل أفضل من التوزيع السابق

وفي حالة الكساد والبطالة نجد أن هناك فجوة ركودية *Recessionary Gap* وأن على الدولة زيادة الانفاق العام على السلع والخدمات العامة والاستثمار العام بالحجم المطلوب وفي الوقت المناسب من أجل زيادة الطلب الكلي. وهذا يعني تساوي الطلب الكلي مع العرض الكلي عند مستوى الاستخدام الكامل والشكل (1-5) يوضح ذلك

شكل (1-5)

النفقات العامة و الفجوة الركودية

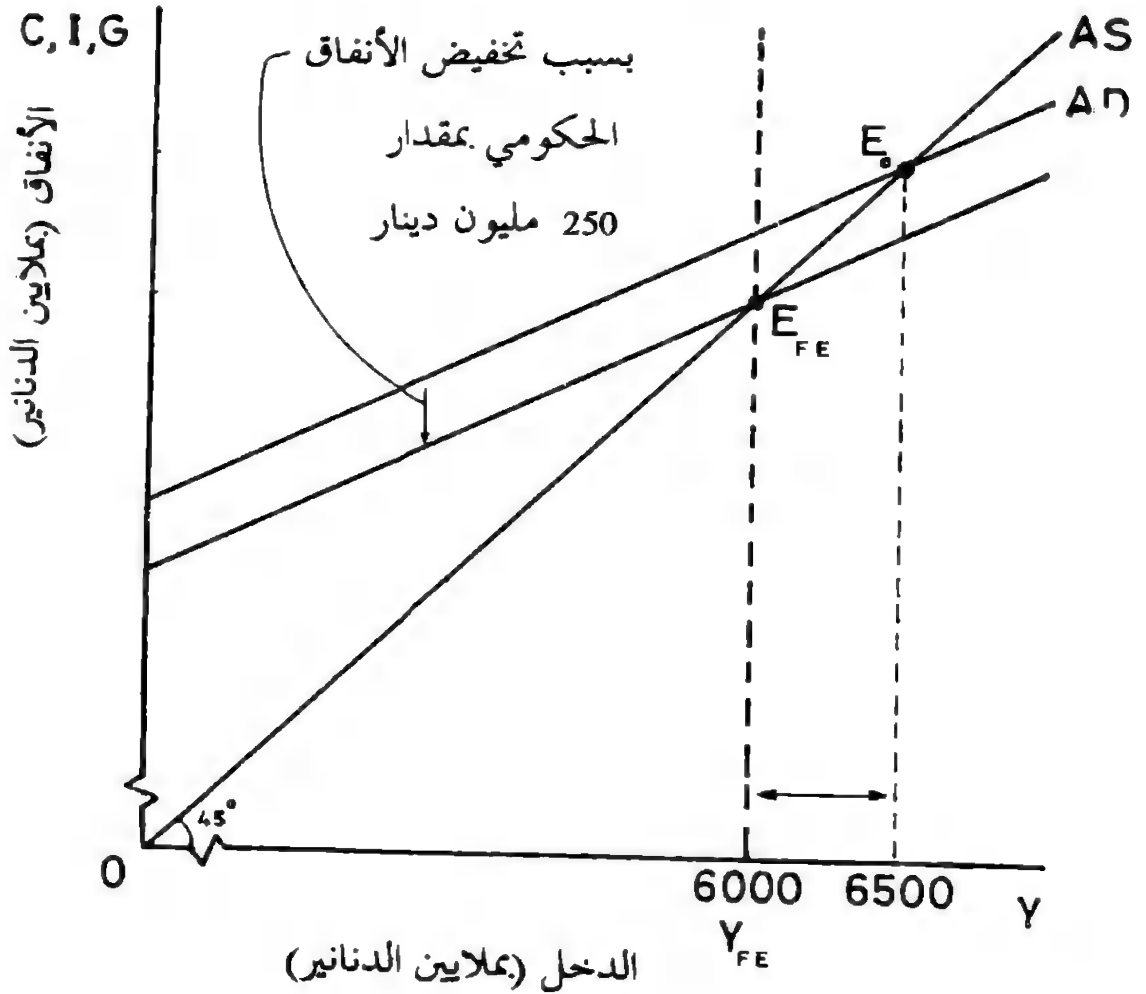


حيث ان AD يمثل الطلب الكلي و AS يمثل العرض الكلي وأن G, I, C تمثل الاستهلاك والاستثمار والانفاق الحكومي على التوالي وان الاقتصاد متوازن عند مستوى دون الاستخدام الكامل عند النقطة E_0 حيث يقطع منحنى الطلب الكلي AD منحنى العرض الكلي AS. وان الدخل التوازني Y_E هو 5000 مليون ديناراً. فإن زيادة الانفاق الحكومي ستؤدي الى انتقال منحنى الطلب الكلي AD ليصبح AD. وبذلك يتقاطع منحنى الطلب الكلي الجديد AD' مع منحنى العرض الكلي AS عند نقطة E_{FE} ويكون الدخل التوازني هو دخل الاستخدام الكامل Y_{FE} وهو يساوي 6000 مليون ديناراً علماً بأن الدخل قد زاد بمقدار 1000 مليون دينار، أي التغير في الدخل ΔY . وان هذا التغير يعادل الزيادة التي حصلت في الانفاق الحكومي على السلع العامة بمقدار 500 مليون ديناراً مضروبة بمضاعف الانفاق الحكومي وهنا هو 2 على سبيل المثال علماً بأن المضاعف هو $(1/s)$ حيث ان s هو الميل الحدي للادخار

اما في حالة وجود تضخم يعزى الى زيادة الطلب الكلي فإن تخفيض الانفاق العام على السلع والخدمات الاستهلاكية سيقود الى تخفيض الطلب الكلي وكبح جماح التضخم. أي ان تخفيض الاسعار والحيلولة دون ارتفاعها يتم باستخدام سياسة مالية مقيدة⁽¹⁾. والشكل (5-2) يوضح لنا ان تساوي الطلب الكلي مع العرض الكلي قد تم عند مستوى فوق مستوى الاستخدام الكامل، عند نقطة E_0 وهذا قد ادى الى حدوث فجوة تضخمية Inflationary Gap تقاس بالمسافة المحصورة بين دخل الاستخدام الكامل والدخل التوازني (5000 مليون دينار). وان تخفيض الانفاق الحكومي سيؤدي الى انتقال منحنى الطلب الكلي الى اسفل حتى يتم توازن الاقتصاد بتقاطع منحنى الطلب الكلي مع منحنى العرض الكلي عند مستوى

شكل (5-2)

النفقات العامة و الفجوة التضخمية



الاستخدام الكامل في نقطة E_1 . وبذلك تزول الفجوة التضخمية، وهي مساوية الى التخفيض في الانفاق الحكومي مضروباً بمضاعف الانفاق الحكومي والذي يساوي 2 في هذا المثال

وهكذا رأينا الدور الذي يمكن ان تلعبه النفقات العامة في معالجة الفجوة الركودية والفجوة التضخمية بهدف تحقيق الاستقرار الاقتصادي. وهذا ما تحقق باستخدام السياسة المالية التوسعية والمقيدة على التعاقب

وأخيراً نرى ان عند قيام الدولة بزيادة الانفاق العام على انشاء البنى التحتية والمدارس والمستشفيات وادخال التكنولوجيا المتقدمة في العمليات الانتاجية ، فإن هذا سيؤدي الى زيادة حجم الاستثمار المادي والاستثمار البشري أي حدوث نمو في الموارد الاقتصادية من جهة وتغير تكنولوجي من جهة اخرى، يؤديان الى حدوث نمو اقتصادي ، وهو هدف من أهداف المالية العامة

المبحث الثاني

تأثير المدفوعات التحويلية النقدية والعينية

ان المدفوعات التحويلية هي المنح والاعانات التي تتحملها الدولة كنفقات ويمكن ان نميز هنا بين نوعين من المنح والاعانات، هي: المنح والاعانات النقدية المقدمة الى الافراد والمنتجين المحليين وتلك المقدمة الى الحكومات المحلية والاجنبية، والمنح والاعانات العينية المقدمة الى افراد المجتمع و الحكومات الاجنبية

أولاً : المنح والاعانات النقدية الى الافراد والمنتجين

تعطى المنح والاعانات النقدية الى افراد الطبقات الفقيرة في المجتمع كمبالغ اضافية الى دخولهم بهدف رفع مستوى معيشتهم ويترتب على ذلك زيادة في الاستهلاك كما تعطى الاعانات النقدية الى العاطلين عن العمل كمبالغ تعويضية عن الدخل المنقطع وذلك بهدف المحافظة على نفس مستوى معيشتهم ولا يترتب على هذا زيادة في الاستهلاك ومن ثم في الطلب الكلي اما بالنسبة الى الادخار فإن من المشكوك فيه ان تقوم الطبقات الفقيرة التي حصلت على الاعانات بتحقيق

مدخرات منها. وغالباً ما يركز المخطط اهتمامه الى المنح والاعانات النقدية في تحقيق هدف اعادة توزيع الدخل . حيث ان زيادة دخول افراد الطبقة الفقيرة أو المحافظة عليها في فترات الازمات يؤدي الى تقليل التفاوت بينها وبين أفراد الطبقة الغنية

وتعطى المنح والاعانات النقدية الى المنتجين في القطاع الخاص لأغراض متعددة. فقد يكون الغرض من الاعانة النقدية هو تشجيع المنتج على القيام بانتاج سلعة معينة ترغب الدولة في توفرها. كما قد يكون الغرض من الاعانة او المنحة هو زيادة المعروض في السوق المحلية من سلعة ما اضافة الى ذلك ان الغرض هو تخفيض السعر الذي يتحمله المستهلك وأخيراً قد يكون الغرض من هذه المدفوعات هو تغطية لخسارة المنتج التي حصلت بسبب ظروف استثنائية او طارئة. وأن هذه المنح والاعانات اما ان تكون بشكل مبلغ نقدي اجمالي محدد، أو بشكل مبلغ نقدي يدفع عن الوحدة الواحدة المنتجة، يزداد اجمالي المبلغ بزيادة الانتاج وينخفض بانخفاضه.

ثانياً: المنح والاعانات النقدية الى الحكومات المحلية والعالم الخارجي

يقتصر وجود النوع الاول من المنح والاعانات على الدول التي تأخذ بنظام الحكم المحلي . وأن مثل هذه الاعانات تدفع من قبل الحكومة المركزية الى الحكومة المحلية بصيغة موجهة او غير موجهة لانفاق معين . وأن تأثيرات هذه الاعانات على الاستقرار والتوزيع والتخصيص والنمو كتأثير الانفاق على السلع والخدمات.

أما بالنسبة للاعانات والمنح الى العالم الخارجي ، فإنها تفيد في اعادة تخصيص الموارد والاستقرار الاقتصادي ، في الدولة المانحة اذا كان اقتصادها

يمر في حالة كساد، أما إذا كان الاقتصاد يعمل عند مستوى التشغيل الكامل أو كلن هناك تضخم فإن ذلك يضر باقتصاد الدولة المانحة، فيولد تضخماً أو يزيد من حدته⁽²⁾.

ثالثاً: المنح والاعانات العينية الى الافراد والى العالم الخارجي

ان المنح والاعانات الى افراد المجتمع قد تكون بشكل عيني كتقديم سلعة استهلاكية تموينية معينة او خدمة بدلاً من النقود . وتلجأ الدولة في العادة الى هذا الاسلوب في تقديم المنح والاعانات من أجل ضمان استخدام تلك السلع والخدمات في تحسين مستوى المعيشة والرفاهية . وبذلك سيكون هناك ترشيد للانفاق ، حيث ان الدولة قامت نيابة عن الافراد بشراء السلع والخدمات وتقديمها لهم كإعانة. والمنحة او الاعانة العينية لا تختلف عن المنحة او الاعانة النقدية في تأثيراتها الاقتصادية والاجتماعية وتحقيقها للاهداف المالية في اعادة التخصيص والتوزيع والاستقرار والنمو

أما المنح والاعانات العينية الى العالم الخارجي فهي هبات Grants على شكل سلع وخدمات استهلاكية او انتاجية الى دول أخرى . ومثال ذلك ما تقدمه الدولة المانحة من منتجات زراعية والات ومكائن او ارسال خبراء ومدربين الى دول اجنبية. وقد تتضمن المنحة او الاعانة احياناً على أسلحة ومعدات حربية . وقد تلجأ الدولة الى الاسلوب العيني في المنح والاعانات عندما يكون هناك فائضاً في العرض الكلي. وفي هذه الحالة تقوم الدولة بشراء الفائض وارساله الى دولة اجنبية على شكل منحة أو اعانة وذلك من أجل الحيلولة دون حدوث بطالة ودون انخفاض الاسعار المحلية لبعض السلع عن اسعارها الدولية⁽³⁾.

الحواشي

(1) Baumol, W. and Blinder A., Economics, Fifth Edition , Harcourt Brace Jovanovich NY 1991, pp 152-54. *

(2) دراز ، حامد عبد المجيد ، مبادئ الاقتصاد العام ، الطبعة الخامسة ، مؤسسة شباب الجامعة للطباعة والنشر ، الاسكندرية 1987 ، ص 21-403.

(3) المصدر السابق، ص 32-426.

الباب الرابع

الايادات العامة

بالرجوع الى التاريخ المالي لمعظم شعوب العالم نرى أن ظهور التجمعات البشرية أدى الى نشوء الدولة كضرورة اجتماعية ومن ثم أصبحت ملكية الجزء الاكبر من الاراضي بيد الأمراء والملوك. وكانت معظم ايرادات الدولة تتأتى من ممتلكاتها من الأراضي من أجل تغطية النفقات العامة اللازمة لقيام الدولة بمهامها. ومع مرور الزمن اقتطع الامراء والملوك اجزاء كبيرة من هذه الاراضي لأسيادهم من الاقطاعيين، مما أدى الى تقلص الممتلكات العامة. وهذا يعني ان حصة الايرادات العامة من هذا المصدر قد تناقصت، أي أن أهمية الايرادات من أراضي الدولة قد تضاعلت ومن ثم حلت المدفوعات الاختيارية التي يدفعها الافراد الى الدولة محل النقص الذي حصل في الايرادات العامة التي تحصل عليها الدولة بصورة رئيسية من ممتلكاتها. ومع مرور الزمن قلت أهمية المدفوعات الاختيارية كذلك، وقد لجأت الدولة الى فرض الرسوم ومن ثم أصبحت الرسوم والمدفوعات الاختيارية غير كافية، مما دفع الدولة الى ابقاء الرسوم واحلال المدفوعات الاجبارية كالضرائب محل المدفوعات الاختيارية. وقد كان دور الدولة مقتصرأً على القيام بمهام حفظ الامن الداخلي والدفاع عن الوطن من الاعتداءات الخارجية وقرار العدالة. أي أن الدولة دولة حارسة وبذلك نودي بضرورة الاقتصاد في النفقات

العامة من أجل تخفيف العبء الذي يتحمله المجتمع بسبب دفعه للضرائب التي تعتبر مصدراً رئيسياً من مصادر الإيرادات العامة. وقد ظل الهدف في الحصول على الإيرادات العامة هدفاً مالياً، ولم ينظر لها كأداة من أدوات السياسة المالية التي يمكن أن تحقق أهداف اقتصادية واجتماعية أيضاً.

وبعد الازمة الاقتصادية الكبرى في 1929 ظهرت الدعوة الى تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي على لسان كينز في 1936 من أجل علاج الازمات. حيث وضع كينز نهاية للاعتقاد بصحة الفكر الكلاسيكي وبذلك تعتبر افكاره كينز انعطافاً جذرياً جديداً في الفكر الاقتصادي. وعلى ضوء ذلك أقدمت معظم دول العالم الرأسمالي على انشاء مؤسسات القطاع العام وتأميم بعض الصناعات المحورية كالحديد والفحم وغيرها، وبذلك خلق مصدر جديد لإيرادات الدولة كما أن أصبحت الرسوم والغرامات والأتاوات تشكل مصدراً آخر من مصادر الإيرادات العامة. وقد تزايدت أهميتها مع توسع وظائف الدولة، وعلى العموم تعددت مصادر الإيرادات العامة وازداد حجمها

ولم يقتصر هدف الدولة المتدخلة في الحصول على الإيرادات العامة من أجل تغطية النفقات العامة بل تعدتها الى تحقيق الاستقرار الاقتصادي واعادة توزيع الدخل والثروة والنمو، وما يترتب على ذلك من رفع لمستوى رفاهية المجتمع. وبعبارة أخرى لم تقتصر مسألة الحصول على الإيرادات من أجل تحقيق الهدف المالي بل تعداه الى الاهداف الاقتصادية، والاجتماعية إذ أن الإيرادات العامة تعد أداة رئيسية من أدوات السياسة المالية

وإذا ما انتقلنا الى بلدان العالم الاشتراكي التي أخذت بتطبيق الفكر الاشتراكي بصيغ متباينة ومتماثلة منذ 1917 لوجدنا هذه البلدان تتفق في توسيع قاعدة القطاع العام. فقد اتسعت الملكية العامة لوسائل الانتاج وأصبح القطاع العام هو القطاع المسيطر، بل قد استحوذ على اجمالي النشاط الانتاجي في الاتحاد السوفيتي سابقاً. وقد ترتب على ضخامة حجم القطاع العام ضخامة حجم الايرادات من هذا المصدر من مصادر الايرادات العامة للدولة

إلا أن حركة الخصخصة التي تبلورت في مطلع الثمانينات قد أدت الى تقليص حجم القطاع العام في البلدان الرأسمالية وحتى بعض البلدان الاشتراكية في حينه. كما اقدمت بعض الدول في العالم النامي على ذلك كما هو الحال في العراق ومصر الاردن وغيرها. وقد ترتب على هذا انخفاض الايراد من نشاط القطاع العام. وعلى أية حال نرى أن هناك علاقة طردية بين ممتلكات الدولة والايرادات العامة، فكلما تزايد حجم الممتلكات العامة للدولة كلما تزايد حجم الايرادات العامة المتحققة منها والعكس بالعكس

ولا بد لنا أن نشير إلى أن انتشار مبدأ تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي لحل الازمات الاقتصادية، قد وضع بيد الدولة حجة في البحث عن مصادر اخرى للايرادات العامة من اجل تغطية النفقات العامة. فقامت الدولة بالبحث عن مصادر داخلية اخرى للايرادات في حالة عدم كفاية ما تحصل عليه من إيرادات الضريبة والممتلكات العامة. وهكذا أصبحت الدولة مضطرة في الحصول على قروض داخلية من الافراد والمؤسسات المالية والمصرفية، وفي الحالة التي يصبح فيها من المستحيل على الدولة تغطية النفقات العامة من كافة المصادر الداخلية للايرادات

العامّة ستلجأ الدولة الى البحث عن قروض خارجيّة . وقد تحصل على هذه القروض الدول الصديقة أو المؤسسات الدوليّة المتخصّصة كالبنك الدولي World Bank (WB) وصندوق النقد الدولي (IMF) International Monetary Fund .

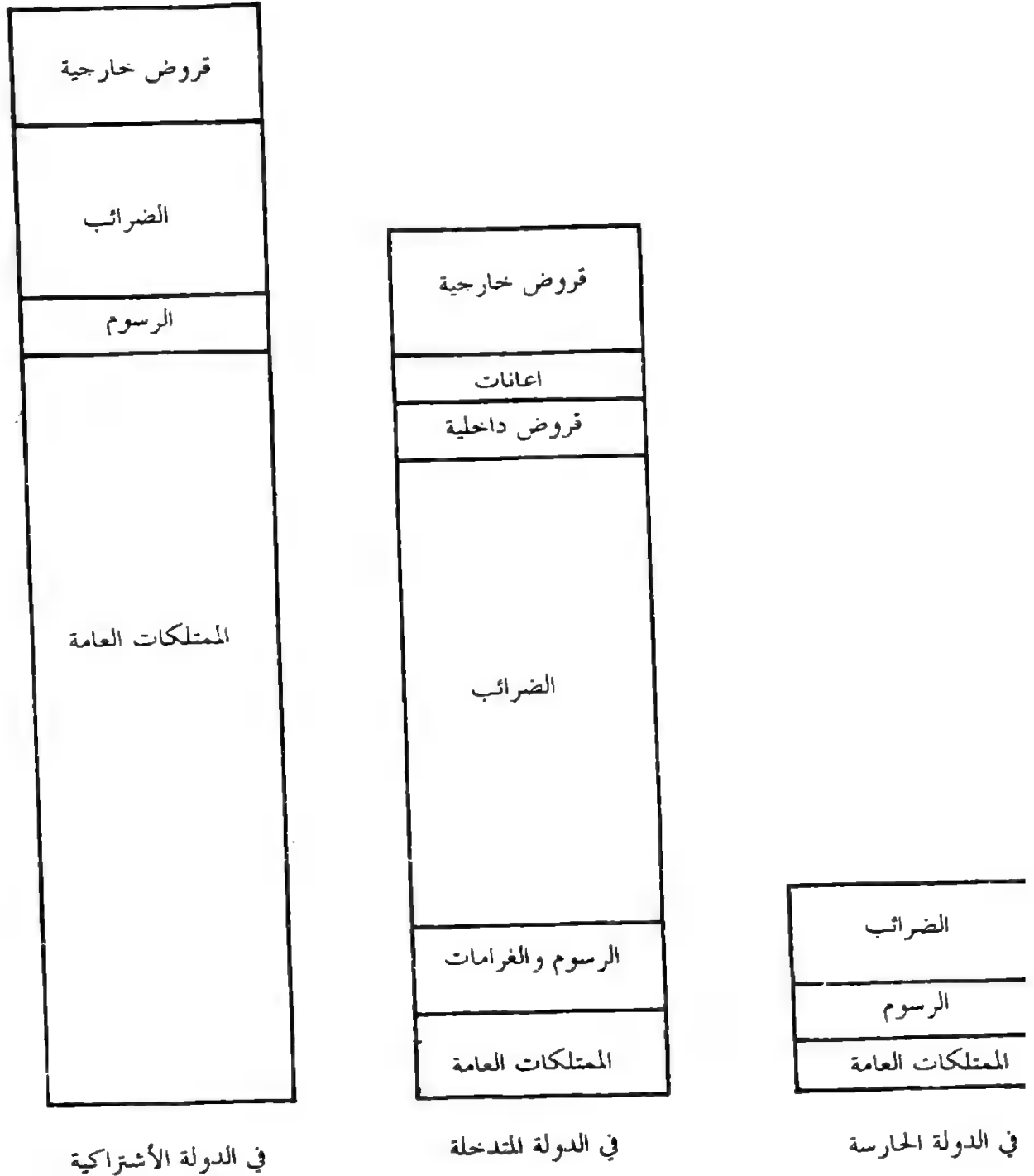
وأخيراً تعتبر الاعانات مصدراً آخرّاً من مصادر الإيرادات الخارجيّة التي يمكن ان تمنح للدولة من قبل دول صديقة أو شقيقة وفقاً لقاعدة تضامن المجتمع الدولي

وهكذا نرى بأن هيكل الإيرادات العامّة في الوقت الحاضر يتكون من إيرادات محلية وأخرى خارجيّة. فالإيرادات المحليّة تتضمّن الإيرادات من املاك الدولة والرسوم والغرامات والضرائب والقروض الداخليّة اما الإيرادات الخارجيّة فتتضمّن على الاعانات والقروض الاجنبية. وتعتبر الإيرادات الضريبية مصدراً من أهم مصادر الإيرادات العامّة. وتقل أهمية الاعتماد على القروض الاجنبية والاعانات كمصدر من مصادر التمويل العام في معظم النظم الماليّة في العالم. والشكل البياني (ب-4) يعرض ثلاث نماذج لهيكل الإيرادات العامّة هي هيكل الإيرادات في الدولة الحارسة وفي الدولة المتدخلّة واخيراً في الدولة الاشتراكية

ومما يلاحظ عن الشكل اعلاه أن حجم الإيرادات العامّة قد تضاعف في ظلّ الدولة المتدخلّة مقارنة بالدولة الحارسة. كما يلاحظ كذلك ظهور القروض والاعانات كمصدر إيرادي لم يكن موجوداً في زمن الدولة الحارسة. وبهذا يمكن القول بأن مصادر الإيرادات العامّة اصبحت مصادر داخليّة ومصادر خارجيّة. أمّا عن هيكل الإيرادات في الدولة الاشتراكية، فإن أهم ما يلاحظ عنه ضخامة حجم

شكل (ب-4)

هيكل الإيرادات العامة



الايـرادات من الممتلكات العامة، وهذا قد جاء كنتيجة طبيعية لسيطرة الدولة على النشاط الانتاجي في الاقتصاد بصورة عامة

ويتكون هيكل الايرادات العامة في الاردن على سبيل المثال من ايرادات ضريبية كضريبة الدخل والضرائب على المعاملات والضرائب على التجارة الخارجية والضرائب الاضافية، وايرادات غير ضريبية كالايرادات من الرسوم والغرامات وأملاك الدولة والاعانات والقروض. والجدول (ب-4) يبين مصادر الايرادات العامة في الاردن للفترة 1993-1997 ، فمن الجدول

جدول (ب-4)

هيكل الايرادات العامة في الاردن 1993-1997

التصنيف	1993	1994	1995	1996	1997
الايـرادات الضريبية	643.4	694.4	757.9	869.1	914.0
الايـرادات غير الضريبية	548.1	552.0	693.0	633.6	660.0
المساعدات الخارجية	160.2	175.5	169.7	219.9	217.2

المصدر البنك المركزي الاردني، النشرة الاحصائية الشهرية، ايار 1998 ، ص 42

يتضح ان الايرادات الضريبية تعتبر المصدر المسيطر من بين مصادر الايرادات العامة في الاردن للفترة المذكورة

وسنناقش في الفصل السادس من هذا الباب المصادر المحلية للايرادات غير
الضريبية. أما في الفصل السابع حتى العاشر فنسدرس الايرادات من الضرائب.
وفي الفصل الحادي عشر والثاني عشر سنتناول مسألة الايرادات من الاعانات
والقروض الاجنبية على التوالي.

الفصل السادس

الإيرادات المحلية غير الضريبية

تشكل الإيرادات المحلية غير الضريبية أهمية بالغة في الكثير من دول العالم. فقد بلغت في الأردن على سبيل المثال 42% من إجمالي الإيرادات المحلية لسنة 1997⁽¹⁾. ولفرض التبسيط حصرت الإيرادات المحلية غير الضريبية في مصدرين هما الإيرادات من أملاك الدولة والإيرادات من الرسوم والغرامات والاتاوات. وقد خصص المبحث الأول من هذا الفصل في دراسة إيرادات الدولة من الموارد الطبيعية والممتلكات العقارية، هذا بالإضافة إلى إيرادات الدولة من المشاريع التجارية والصناعية ومن الممتلكات المالية. أما المبحث الثاني فقد خصص لدراسة الإيرادات من الرسوم بأنواعها المختلفة، وتقديرها طبقاً للغرض المراد تحقيقه، ومن ثم دراسة للغرامات والاتاوات، التي لا تشكل في الواقع تلك الأهمية.

المبحث الأول

الإيرادات من أملاك الدولة

تعتبر إيرادات الدولة من ممتلكاتها ومشاريعها الاقتصادية مصدراً هاماً من مصادر الإيرادات العامة في أغلب البلدان. وتتعاظم هذه الأهمية في البلدان الاشتراكية التي تمتلك وسائل الإنتاج كما قد تتعاظم أهمية إيرادات أملاك الدولة في الكثير من بلدان العالم الثالث. وقبل مناقشة مصادر الإيرادات من أملاك الدولة

لا بد من الوقوف على تصنيف ممتلكات الدولة، حيث تصنف الممتلكات من الناحية القانونية الى ممتلكات تخضع لأحكام القانون العام وممتلكات تخضع لأحكام القانون الخاص. ومثال الممتلكات العامة التي تخضع لأحكام القانون العام هي الطرق والجسور والساحات والحدائق والمتنزهات العامة والمتاحف والساحات وغيرها، وهي سلع وخدمات مخصصة للمنفعة العامة دون ثمن مقابل وفي الحالات الاستثنائية قد تفرض الدولة رسوماً على دخول المتاحف أو استخدام الحدائق أو بعض الطرق السريعة وعبور بعض الجسور، فإن الإيرادات من هذه الرسوم تخصص في العادة لتطوير وتحسين الخدمات العامة التي تقدمها مثل هذه الممتلكات ولا تذهب كإيرادات للدولة. ولذلك لا يعتبر هذا النوع من الممتلكات مصدراً من مصادر الإيرادات من أملاك الدولة

أما النوع الآخر من ممتلكات الدولة والتي تخضع لأحكام القانون الخاص، فهو موضوع اهتمام علماء المالية العامة. حيث يعتبر مصدراً هاماً من مصادر الإيرادات العامة. وأن هذا النوع من ممتلكات الدولة يعد للاستغلال الاقتصادي وتحقيق الإيرادات ومثال ذلك الأراضي والعقارات والمشاريع الصناعية والتجارية والممتلكات من الأوراق المالية، وعليه يمكن أن تصنف إيرادات الدولة من أملاكها وفقاً لطبيعة مصدر الإيراد

أولاً : الإيرادات من الموارد الطبيعية والممتلكات العقارية

يقصد بالموارد الطبيعية، الأراضي الزراعية والغابات والأنهار والمعادن التي في باطن الأرض، ويقصد بالعقارات الأراضي والمباني السكنية التي تنشأ لحل أزمات السكن، وأن مثل هذه الممتلكات تحقق إيرادات تدخل خزانة الدولة.

تعتبر ملكية الدولة للأرض من أقدم أنواع الملكية العامة، فالأرض التي امتلكتها الجماعة قبل ظهور الدولة قد انتقلت الى الدولة عند ظهورها. وهكذا أصبحت بيد الحاكم الذي اقتطع أجزاء منها لآسياده ومع مرور الزمن تقلصت ملكية الدولة من الاراضي وحصل الافراد على الجزء الاكبر من الاراضي بهدف استغلالها. كما أن الاوضاع المالية والسياسية قد دفعت بعض الدول الى بيع جزء من أراضيها إلى دول أخرى كما فعلت روسيا وفرنسا مثلاً، حيث باعت فرنسا منطقة لويزيانا الى الولايات المتحدة الامريكية في 1803، كما قامت روسيا ببيع منطقة ألاسكا الى الولايات المتحدة الامريكية في 1868⁽²⁾ وفي كثير من الدول التي تخلت عن النظام الانتاجي الاقطاعي وطبقت الاصلاحات الزراعية قامت بالتخلي عن الكثير من الاراضي التابعة للدولة، التي سبق تاجيرها الى الاقطاع، الى من يزرعها من الفلاحين وهكذا تراجعت إيرادات الدولة من ممتلكاتها من الاراضي. إذ أن العلاقة بين ملكية الدولة للأراضي والإيرادات علاقة طردية.

أما الغابات والاحراج فتتطلب استثمارات كبيرة في توسيعها والعناية بها من جهة والانتظار لفترة طويلة في الحصول على إيراداتها من جهة أخرى. وهكذا نرى أن هذا المورد قد احتفظت به الدولة في أغلب دول العالم، وأصبحت الدول تحقق منه إيرادات لخزائنها. وأن هناك علاقة طردية بين اتساع الغابات وإيرادات الدولة، فكلما زادت مساحة الغابات كلما زادت إيرادات الدولة

وتحقق الدولة إيرادات كذلك مما تملكه من معادن وغازات في باطن الأرض. ومثال ذلك الإيرادات المتحققة من آبار استخراج النفط ومناجم الفحم والكبريت والفوسفات والبوتاس والحديد والغاز، وهي مملوكة ملكية عامة في معظم بلاد

العالم. وأن هناك علاقة طردية بين تزايد الاستخراج وايرادات الدولة كذلك. بل أن الايرادات المتحققة في مثل هذا المورد الطبيعي قد تجاوزت في بعض الدول 96% من الايرادات العامة

وأخيراً نرى أن إيرادات الدولة يمكن ان تتحقق مما تحصل عليه الدولة من ايجار المباني السكنية التي تؤجرها الى الافراد. وغالباً ما يكون انشاء وحدات سكنية من قبل الدولة بهدف حل ازمة السكن. وهذا قد يترتب عليه في أغلب الاحوال ايرادات قليلة الأهمية أو معدومة، وذلك لأن الهدف الاساسي من إنشاؤها هو هدف اجتماعي وليس هدف ربحي. ولذلك لا تولي معظم الدول اهتمامها في الحصول على إيرادات عامة في هذا الحقل. وعليه ربما لا تكون هناك علاقة قوية بين زيادة الوحدات السكنية العامة والايرادات العامة

ثانياً: إيرادات الدولة من المشاريع الصناعية والتجارية

بعد تطور دور الدولة من الدولة الحارسة الى الدولة المتدخلة دخلت الدولة في مجال النشاط الصناعي Industrial Activity وهذا ما حصل في فرنسا وانكلترا وحتى الولايات المتحدة الأمريكية بهدف علاج الازمات الاقتصادية وقد أخذ القطاع الصناعي العام بالاتساع وعلى وجه الخصوص بعد الحرب العالمية الثانية. حيث أن الدولة لم تكتف بتأسيس مشاريع صناعية عامة بل قامت بتأميم شامل أو جزئي لبعض النشاطات وهذا ما فعلته فرنسا في تأميم لشركة رينو ومناجم الفحم وكبرى الشركات التجارية. ومثال ذلك ايضاً ما قامت به انكلترا من تأميم لشركات الفولاذ والنقل ومناجم الفحم. أما في البلدان الاشتراكية فإن معظم التأميم كان تأميمياً كلياً

ولأغلب فروع النشاط الاقتصادي كما هو الحال في الاتحاد السوفيتي السابق وكذلك فعلت بعض بلدان العالم الثالث في تأميم البنوك والشركات الكبرى⁽³⁾.

وعلى أية حال يترتب على اتساع نطاق الملكية العامة زيادة الإيرادات العامة. حيث أن ما تحققه المشاريع الصناعية العامة من أرباح يعتبر مصدراً هاماً من مصادر الإيرادات العامة. وإذا كان الأمر كذلك فإن أهمية هذا المصدر قد تعاظمت في الدول الاشتراكية التي يعتبر القطاع العام فيها قطاعاً قائداً ومسيطرأ في معظم البلدان التي اعتنقت تطبيق المبادئ الاشتراكية. وعلى العكس من هذا نرى أن حركة الخصخصة التي طبقت في معظم البلدان الرأسمالية وبعض بلدان العالم النامي وحتى البلدان الاشتراكية قد أدت إلى تقليص دور القطاع الصناعي العام. وقد أدى هذا إلى تخفيض إيرادات الدولة من هذا المصدر. وهكذا نرى أن العلاقة بين الملكية العامة للمشاريع الصناعية وإيرادات الدولة هي علاقة إيجابية في حالة التوسع والخصخصة، فكلما اتسعت ممتلكات الدول زادت إيراداتها منها والعكس صحيح.

أما في مجال النشاط التجاري Trade Activity فقد استحوذت بعض الدول على قطاع التجارة الخارجية والبعض الآخر على قطاع التجارة الخارجية والداخلية، وهذا ما حصل في معظم البلدان الاشتراكية. وأن السيطرة على القطاع التجاري هو بهدف تحقيق الأرباح والتي ستؤول إلى خزانة الدولة كإيرادات عامة. وهكذا نرى أن مع اتساع نطاق السيطرة على القطاع التجاري زادت إيرادات الدولة من هذا النشاط. وقد أدت الاختناقات في نشاط القطاع والاختناقات المزمدة إلى التخلي عنه كلياً أو جزئياً في الكثير من بلدان العالم الثالث على وجه الخصوص وهكذا نرى

أن هناك علاقة ايجابية كذلك بين توسع القطاع التجاري العام وإيرادات الدولة العامة

ثالثاً: الإيرادات من الممتلكات المالية

يقصد بالممتلكات المالية محفظة Protfolio الدولة من السندات والأسهم، والتي تحقق لها إيرادات مالية كالأرباح من بيع وشراء الأوراق المالية في السوق المالية، وفوائد القروض التي تحصل عليها من المقترضين من الأفراد والهيئات، والفوائد المستحقة للدولة عن الأموال التي أودعتها في البنوك.

هذا وأن بعض الدول قامت باحتكار مؤسسات الاقراض بهدف تحقيق إيرادات للدولة. وقد استهدفت الدولة رغم الانتقادات، الدخول بدور فاعل في بعض النشاطات المالية بهدف تحقيق المصلحة العامة، إذ قد تتدفع لغرض اقتصادي في شراء أسهم وسندات مشاريع معينة من أجل خلق الثقة لدى الأفراد في المساهمة فيها. وهذا قد يكون من أجل تنمية اقتصادية

المبحث الثاني

الإيرادات من الرسوم والأتاوات والغرامات

بالرجوع الى التاريخ المالي نرى أن الرسم فرض بعد انخفاض حصيلته المدفوعات الاختيارية التي يدفعها الأفراد الى الدولة تضامناً ويعتبر الرسم من أهم مصادر الإيرادات العامة بعد إيراداتها من الممتلكات العامة من الأراضي.

ففي القرون الوسطى وما تلاها، نجد أن الرسم كان يفرض من قبل الدولة دون الحاجة الى استحصال موافقة السلطات التشريعية كما هو الحال مع الضرائب. وكان من الطبيعي ان تحصل الدولة على الرسوم مقابل ما تقدمه من خدمات. غير أن النظام المالي الحديث يتطلب مرونة في زياد حجم الإيرادات العامة، فعندما يتطلب الأمر زيادة الرسوم من أجل زيادة الإيرادات العامة. فإن هذا سيقود الى تخلي الكثيرون عن الحصول على الخدمة التي تقدمها الدولة ويترتب على هذا انخفاض في حصيلة الإيرادات من الرسوم. كما أن الفكر المالي المعاصر يتطلب مراعاة مبدأ المقدرة على الدفع والظروف الشخصية وهذا ما لا نجده الا في بعض الرسوم بصورة استثنائية، بينما نجده في الضريبة. وعلى هذا الاساس نرى أن الضريبة قد حلت محل الكثير من الرسوم، وبذلك تضاعل حجم الرسوم المستحصلة للدولة وقلت أهميتها المتمثلة بحصتها في الإيرادات العامة

أما الاتاوات والغرامات فهي الاخرى لا تعتبر ذات أهمية بالغة في الإيرادات العامة

أولا : الرسم

يعرف الرسم Duty بأنه مبلغ من النقود تستحصله مؤسسات الدولة مقابل خدمة تقدم لدافع الرسم. فالرسم وفقا لما حصل من تطور في مالية الدولة يتم استحصاله من دافع الرسم على شكل نقود، وبذلك اصبح من غير المقبول تسديد لرسم الى السلطات العامة على شكل عيني أو العمل لديها لفترة معينة بدلا من دفع لرسم. كما يتميز الرسم بأنه إلزامي أو إجباري أي يدفع بالاكراه. وهنا يمكن ان ميز بين نوعين من الاكراه. الاكراه القانوني والاكراه المعنوي. فالاكراه القانوني

يُحصل عندما يكون الفرد مجبراً بموجب القانون على الحصول على خدمة ما كالتعليم الإلزامي وعليه دفع رسوم التعليم، أما الإكراه المعنوي فيتوقف على طلب الشخص لخدمة ما، حيث أنه لا يوجد إلزام قانوني للحصول على هذه الخدمة. ومثال ذلك الحصول على خدمة مرحلة التعليم العالي، فدفع الرسم يتضمن على الإكراه إلا أنه إكراه معنوي. ويتميز الرسم كذلك بأنه مقابل خدمة تقدمها لدولة لدافع الرسم. وهذه الخدمة إما أن تكون على شكل جهد يبذله موظف الدولة، كتصديق للوثائق والمستندات والعقود أو فض المنازعات. أو قد تكون الخدمة منح الشخص امتياز بموجب القانون كالترخيص بالصيد أو السياقة والبناء وغيرها. وأخيراً قد تكون الخدمة المقدمة للشخص من قبل الدولة هي تسهيلات ترتب عليها تكبد الدولة لمبالغ نقدية

أنواع الرسوم

إن الرسوم التي تحصل عليها مؤسسات الدولة كثيرة ومتنوعة ولكن يمكن تصنيفها إلى ثلاث مجموعات رئيسية هي: الرسوم الاقتصادية والرسوم الإدارية والرسوم القضائية⁽⁴⁾.

1- الرسوم الإدارية ومثال ذلك رسوم التسجيل العقاري ورسوم تصديق الوثائق والمستندات ورسوم طلبات الحصول على وظيفة ورسوم زيارة المتاحف ورسوم التنزه في الحدائق العامة ورسوم المغادر في المطارات المدنية.

2- الرسوم القضائية : وهي الرسوم التي تدفع من قبل الاشخاص لخزانة الدولة مقابل ما تقدمه السلطات القضائية من خدمات في حل المنازعات

3- الرسوم الاقتصادية: وهي الرسوم التي تؤخذ عن خدمة تقدمها الدولة لها علاقة بالنشاط الاقتصادي. ومثال ذلك رسوم مزاولة المهن والاعمال ورسوم المجازر ورسوم وسائل النقل ورسوم المباني، وما إلى ذلك

تقدير الرسوم

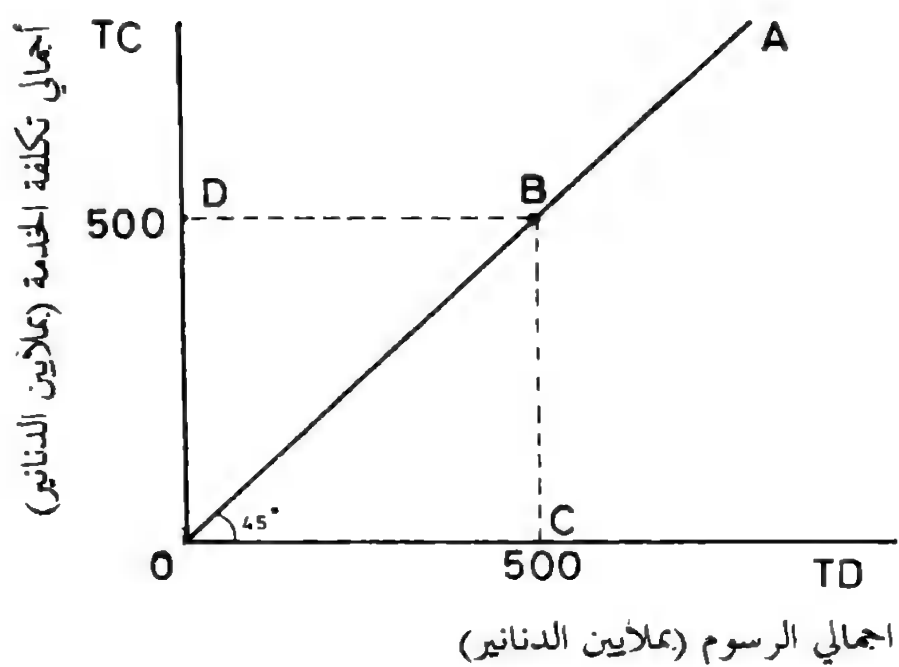
تنفرد الدولة في فرض الرسم على مختلف أوجه النشاط العام. وأن تحديد قاعدة عامة تعتمد عليها الدولة عند تقدير الرسوم ليس بالامر السهل، إذ أن هناك أكثر من قاعدة يستوجب الامر أخذها بنظر الاعتبار عند التقدير. وعلى أية حال يمكن حصر القواعد المعتمدة في تقدير الرسم بالقواعد الرئيسية الثلاث التالية

1. القاعدة الأولى

عندما لا يكون الغرض الاساسي من تقديم الخدمة هو تحقيق ربح يمثل إيرادات الى الدولة، فإن مبلغ الرسم يحدد بمقدار مساو تماماً لتكلفة انتاج الخدمة. أي أن هناك تناسب واحد الى واحد بين تكلفة انتاج الخدمة والرسم. غير أنه ليس من الضروري ان يتحقق هذا التناسب بالنسبة لكل شخص يدفع الرسم، بل أن يتحقق التناسب على المستوى الكلي بين التكلفة الاجمالية لانتاج الخدمة وحصيلته المبالغ من الرسوم المدفوعة الى الدولة. ونلاحظ ذلك في الشكل (6-1) أدناه حيث يمثل المحور الافقي اجمالي الرسوم المستحصلة، ويمثل المحور العمودي اجمالي

الشكل (1-6)

الرسم مكافئ للتكلفة



تكاليف انتاج الخدمة، ويمثل الخط OA العلاقة بين حصيللة الرسوم والتكاليف. بزاوية 45° وهذا يعني أن $OD=OC$ ، أي أن الرسوم تساوي التكاليف عندما تكون عند نقطة B ، وكذلك الامر لو انتقلنا الى أي نقطة على طول OA، فإذا ارتفعت التكاليف سترتفع حصيللة الرسوم بنفس النسبة.

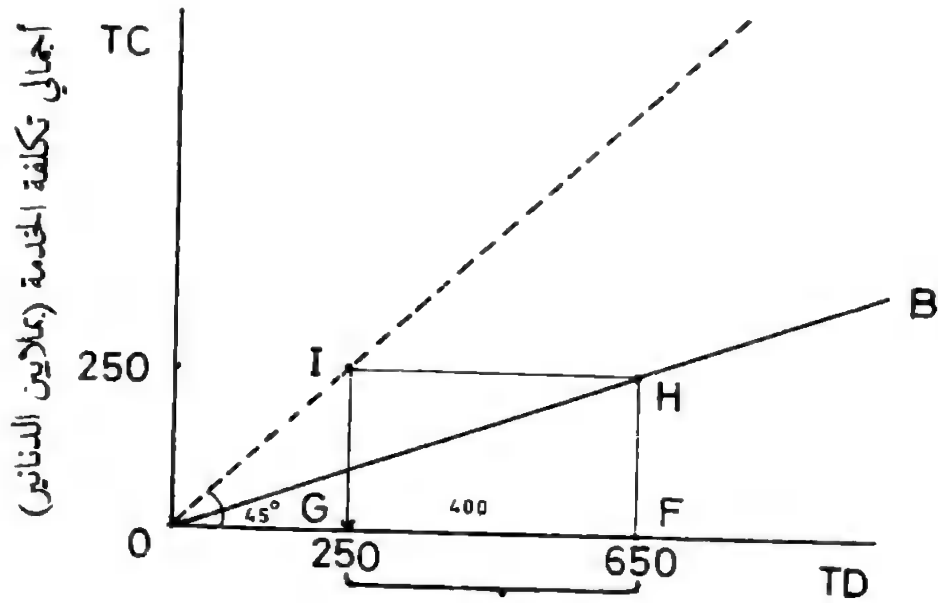
2. القاعدة الثانية

عندما يكون الغرض من فرض الرسوم هو الحصول على إيرادات الى الخزانة العامة، أو عندما يكون الهدف هو تقليل طلب الافراد على خدمة ما، فإن مبلغ الرسم يقدر بأعلى من تكلفة انتاج الخدمة. كما هو الحال في رسوم التسجيل العقاري ورسوم التصديق والتوثيق وغيرها. حيث أن الرسوم المستحصلة هي أضعاف تكاليف انتاج الخدمة. ويعتبر معظم كتاب المالية العامة أن مقدار تجاوز اجمالي الرسوم عن اجمالي التكاليف هو في الواقع بمثابة ضريبة مقنعة أو مستتره. وهذا ما نلاحظه في الشكل (6-2) حيث يمثل OB العلاقة بين حصيللة الرسوم وتكاليف الخدمة وهي علاقة طردية

فلو افترضنا بأن الحصيللة من الرسوم المفروضة هي 650 مليون ديناراً فإن التكلفة هي 250 مليون ديناراً وهي أقل بكثير من الرسوم المدفوعة الى الدولة.

الشكل (2-6)

الرسم أعلى من التكلفة



اجمالي الرسوم (ملايين الدينارين)

إذ أن من المفروض أن يدفع الأفراد رسوماً تساوي 250 مليون ديناراً، وعليه يعتبر مقدار 400 مليون ديناراً ضريبة مقنعة بغطاء هو الرسوم. ويمكن الفصل بيانياً بين مقدار الرسوم المدفوعة فعلاً والمقدار الذي كان ينبغي دفعه - وفقاً لمبادئ العدالة فعندما تكون حصيلة الرسوم المدفوعة هي OF سننطلق من نقطة F عمودياً إلى أعلى حتى نصل إلى نقطة H على الخط OB، ثم نتحرك أفقياً وإلى اليسار وحتى نصل إلى نقطة I على الخط 45، ثم نواصل عمودياً إلى أسفل حتى نصل إلى نقطة

G على المحور الافقي . وبذلك يكون مبلغ 250 مليون ديناراً هو الرسم. أما المبلغ الفائض عن هذا وهو 400 مليون ديناراً فهو ضريبة مستترة.

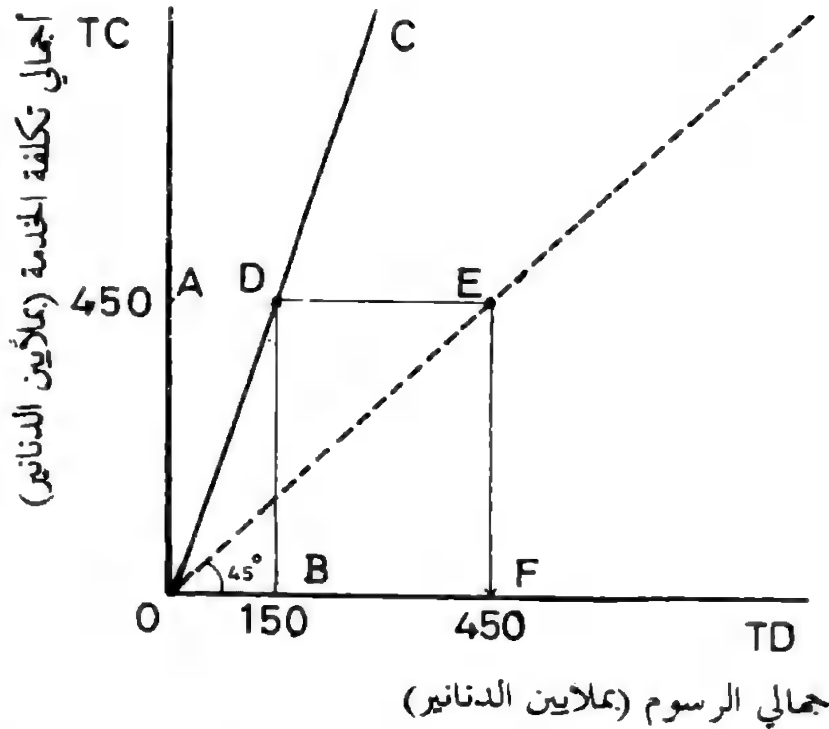
3. القاعدة الثالثة

عندما يكون الهدف هو تشجيع الافراد على طلب خدمة ما لأنها ضرورية من جهة، وأنها تحقق منفعة خاصة ومنفعة عامة من جهة أخرى، فإن الرسم المفروض يقدر بأقل من تكلفة انتاج الخدمة. وخير مثال على ذلك تشجيع الناس في الاقبال على التعليم العام والعالي والخدمات الصحية، حيث أن هذه الخدمات تعتبر ضرورية وأن نفعها يعود على الفرد والمجتمع ككل. وعلى هذا الاساس تعتمد الدولة الى فرض رسوم منخفضة عن تكاليف انتاج الخدمة لكي لا تكون الرسوم العالية عائقاً او قيداً على طلب الافراد لمثل هذه الخدمات. وفي الشكل (6-3) يعكس الخط OC العلاقة بين الرسوم التكاليف في كل نقطة من نقاطه، وهي علاقة طردية. فإذا كانت الرسوم هي 150 مليون ديناراً، فإن تكاليف الانتاج لهذه الخدمة هي 450 مليون ديناراً، وأن التكاليف كما تبدو لنا هي ثلاث أضعاف الرسوم المدفوعة للدولة، بينما كان من المفروض ان تحصل الدولة على رسوم بمقدار 450 مليون ديناراً وهي مساوية لإجمالي التكاليف. ويبرر ذلك كتاب المالية العامة، بأن الأفراد المنتفعين يقومون بدفع رسوم بمبلغ 150 مليون ديناراً. أما المقدار BF الذي يساوي 300 مليون ديناراً فإن بإمكان المجتمع دفعه كضريبة

ولتحديد مقدار BF بيانياً، نفترض بأن الرسوم المستحصلة هي 150 مليون ديناراً وبالاطلاق من نقطة B على المحور الافقي عمودياً الى اعلى سنصل الى نقطة D على الخط OC، ثم نتجه الى اليمين افقياً حتى نصل الى نقطة E على خط

الشكل (3-6)

الرسم أقل من التكلفة



45 ، وأخيراً نتجه عمودياً إلى أسفل حتى نصل إلى نقطة F على المحور الأفقي، وبذلك استطعنا تحديد المقدار BF.

ثانياً الاتاوة

يترتب على قيام الدول ببناء الشوارع وخطوط السكك والممترو والساحات والميادين العامة أو توصيل الماء والكهرباء ومد شبكات المجاري وشق الترع أو إنشاء جامعة في منطقة أو ضاحية حصول نفع عام ونفع خاص. فالنفع العام يستفيد

منه كافة أفراد المجتمع. أما النفع الخاص فيستفيد منه بعض الأفراد في المجتمع. والمقصود بهؤلاء الأفراد هم مالكو الأراضي والعمارات التي ارتفعت قيمتها بعد تنفيذ الدولة لهذه المشاريع والتي أدت إلى إحداث تحسينات في الضاحية أو المنطقة. وترتب على هذه التحسينات حصول المالكين على قيمة أكبر عند البيع أو الإيجار وعلى هذا الأساس تقوم الدولة بالحصول على مقابل لهذه التحسينات وهذا المقابل يعرف بالأتاوة. فالأتاوة إذن هي مبلغ نقدي يحدد من قبل الدولة ويدفعه مالك العقار لمرة واحدة مقابل المنفعة الخاصة التي حصل عليها المالك متمثلة بالزيادة في قيمة العقار⁽⁵⁾. وفي الواقع أن الزيادة في قيمة العقار ما كانت لتحصل لو لم تقوم الدولة بهذه الانشاءات⁽⁶⁾. وعلى أية حال لا يمكن الاعتماد على حصيلة الأتاوات كمصدر إيرادي ذو أهمية في تمويل النفقات العامة، لأنها لا تتكرر بصفة دورية.

ثالثاً : الغرامة

يترتب على مخالفة الشخص لبعض قواعد القانون عقوبة مالية رادعة يجب دفعها إلى الدولة فعندما تكون العقوبة رادعة كما اعتقد المشرع فإن حصيلة الدولة من الغرامات Fines ، ستكون قليلة وبالعكس عندما لا تكون الغرامة رادعة ستزداد حصيلة الغرامات المالية⁽⁷⁾. ومهما يكن من أمر فإن الحصيلة من الغرامات تكون صغيرة في العادة وغير منتظمة، وعليه كلما اقترب القانون من تحقيق أهدافه كلما قلت الحصيلة من الغرامات. ومن الأمثلة على الغرامات المالية الغرامة التي يدفعها مرتكبوا المخالفات لنظام المرور كالوقوف في الأماكن الممنوعة وتجاوز السرعة القانونية وممارسة نشاط ما دون ترخيص وركوب القطار دون تذاكر، ..وما إلى

ذلك. وعلى أية حال لا يمكن الاعتماد على الإيرادات من الغرامات المالية كمصدر
من مصادر الإيرادات العامة في التمويل

الحواشي

- (1) البنك المركزي الأردني، النشرة الاحصائية الشهرية، المجلد 34 العدد 3 أيار 1998، ص 44-45
- (2) شامية، أحمد زهير، المالية العامة K عمان 1991، ص 121.
- (3) المصدر السابق، ص 126-128.
- (4) نفس المصدر، ص 203-204.
- (5) قد يدفع مبلغ الاتاوة بدفعة واحدة أو على شكل أقساط.
- (6) البطريق يونس احمد، اقتصاديات المالية العامة، الدار الجامعية، بيروت 1985، ص 107-108 وكذلك دراز، حامد عبد المجيد، المصدر السابق، ص 94-98.
- (7) Daltom, H. Principle of Public Finance, Routledge and Kegan Paul Ltd., London 1964, P20.

الفصل السابع

الايادات المحلية الضريبة

تعتبر الضريبة مصدراً من أهم مصادر الايرادات العامة، وقد تزايدت أهمية الضرائب بتزايد حصتها في هيكل الايرادات العامة، إذ بلغت في الأردن على سبيل المثال 58% من اجمالي الايرادات المحلية العامة لسنة 1997⁽ⁱ⁾ ولذلك سنناقش مفهوم الضريبة والاهداف الاقتصادية والاجتماعية والمالية التي يمكن ان تحققها الضريبة في المبحث الاول من هذا الفصل أما في المبحث الثاني فسندرس الاطار النظري للمبررات القانونية في فرض الضريبة. وفي المبحث الثالث سنتناول مناقشة القواعد التي يجب مراعاتها والاهتداء بها عند فرض الضريبة. وهي قواعد قدمت من قبل الاقتصادي سمث في كتاب ثروة الامم.

المبحث الاول

مفهوم الضريبة

هناك العديد من التعاريف للضريبة Tax ، وقد اختلفت هذه التعاريف باختلاف كتاب المالية العامة. وعلى العموم تعرف الضريبة بأنها فريضة نقدية تفرضها الدولة بصورة اجبارية على الاشخاص الطبيعيين والاعتباريين دون مقابل من أجل

تغطية النفقات العامة وتحقيق الاهداف الاقتصادية والاجتماعية ومن ثم رفع مستوى الرفاهية في المجتمع. فالضريبة اذن هي

أولاً مقدار من النقود وليس بمقدار عيني من سلعة معينة يدفع الى الدولة كضريبة، والضريبة التي تدفع عيناً تعرف بالضريبة العينية وهذا ما كان متبعاً قبل شيوع استخدام النقود

ثانياً: تعتبر الضريبة فريضة اجبارية. أي أن الدولة تقوم بفرض معدل الضريبة أو سعرها، أو مقدار الضريبة الاجمالي وتحديد الوعاء الذي تفرض عليه الضريبة. كما تحدد الدول موعد دفع الضريبة الى السلطات الضريبية وكيفية تحصيلها

وإذا ما امتنع الشخص المكلف بدفع الضريبة - سواء كان شخصاً طبيعياً أو اعتبارياً - عن دفع مقدار الضريبة فإن الدولة تلجأ الى الوسائل الاجبارية في تحصيل هذا المقدار، وأن هذا الاجبار يستند الى نصوص قانونية فهو اجبار قانوني. كما أن الدولة هي الجهة المسؤولة عن تعديل الضريبة والغائها بقانون.

ثالثاً: أن دافع الضريبة لا يحصل على منفعة خاصة به مقابل ما دفعه من نقود كضريبة، ولكنه يحصل على منفعة عامة بصفته فرداً ضمن الجماعة. إذ يحصل مثلاً على منافع من السلع والخدمات العامة وينعم بالامن والاستقرار والعدالة التي توفرها الدولة. وعليه يجب على الشخص دفع مقدار الضريبة بصفته عضواً في المجتمع الذي يرتبط به، وذلك بهدف تغطية النفقات العامة اللازمة لاستمرار حياة المجتمع ورفع مستوى رفاهيته. فلا وجود لصلة مباشرة بين دفع

الضريبة والحصول على منفعة خاصة بالمقابل، ولا ضمان يقدم الى دافع الضريبة. بأن الإيرادات الضريبية لن يساء استخدامها أو أن الانفاق على السلع والخدمات العامة سيكون انفاقاً امثلاً

رابعاً: يمكن للضريبة أن تحقق ثلاث أهداف رئيسية هي الهدف المالي والاقتصادي والاجتماعي

1. الهدف المالي

يراد بالضريبة تغطية مقدار النفقات العامة، وهذا هدف مالي، وهو الهدف الوحيد للضريبة وفقاً للفكر المالي التقليدي. حيث أن ما تحققه الضريبة من أهداف اقتصادية واجتماعية لم تكن أهدافاً مقصودة بحد ذاتها وفي الوقت الذي نادى المفكرون التقليديون بضرورة الاقتصاد في النفقات العامة من أجل تخفيف العبء الضريبي على المجتمع، أي من أجل أن تكون حصيللة الضريبة أقل ما يمكن. فقد نادى الكتاب المعاصرون بضرورة الاقتصاد بنفقات الجباية من أجل أن تكون حصيللة الضريبة التي تذهب الى خزانة الدولة أكبر ما يمكن

2. الاهداف الاقتصادية

ان الضريبة وفقاً للفكر المالي المعاصر يمكن أن تكون ضريبة هادفة ترمي الى تحقيق الاهداف الاقتصادية في التخصيص والتوزيع والاستقرار والنمو. وذلك من خلال التأثير على الدخل والادخار والاستثمار والانتاج. وهكذا نرى أن الضريبة كأداة مالية يمكن ان تلعب دوراً هاماً في

أ. إعادة تخصيص الموارد الاقتصادية من خلال تشجيع الدولة لبعض فروع النشاط الاقتصادي. فإذا استهدفت الدولة مثلاً القطاع الصناعي أو بعض فروعه وقامت بإعفاء تلك النشاطات من الضرائب كلياً أو جزئياً أو تخفيفها، فهذا يؤدي إلى نمو وتطور ذلك الفرع من النشاط الاقتصادي. ويترتب على هذا إعادة تخصيص الموارد الاقتصادية وتحقيق إنتاج أعلى وهذا ما فعله المشرع العراقي بإعفاء ضريبي كامل للإيرادات في القطاع الزراعي وإعفاءات ضريبية جزئية من بعض فروع القطاع الصناعي كالصناعات الناشئة⁽²⁾ والمثال الآخر هو ما فعله المشرع الفرنسي في إعفاء ضريبي جزئي للإيرادات في بعض الصناعات المتطورة

كما يمكن أن تستخدم الضريبة كذلك لمنع حصول تكتل وتمركز واندماج الشركات، لأن ذلك سيقود إلى الاحتكار الذي يؤدي إلى سوء تخصيص Misallocation الموارد وإلى البطالة. حيث تقوم الدولة في مثل هذه الحالة بفرض الضريبة على مراحل الإنتاج بهدف رفع التكلفة ومنع قيام الاحتكارات.

ب. تحقيق الاستقرار الاقتصادي في حالتي الركود والتضخم.

ففي حالة الركود والكساد يمكن استخدام السياسة المالية التوسعية للوصول بالاقتصاد إلى مستوى التشغيل الكامل. وأن هذا يمكن أن يتحقق بتخفيض الضريبة وزيادة الإعفاءات من الضرائب. أما في حالة التضخم فإن السياسة المالية المطلوبة هي سياسة مقيدة ويمكن في هذه الحالة

زيادة معدلات الضرائب وتقليل الاعفاءات الضريبية، وهذه تنعكس في الحد من الاستهلاك القومي. ويترتب على هذا في نهاية المطاف توازن الطلب الكلي مع العرض الكلي عند مستوى التشغيل الكامل

ج. تحقيق هدف النمو الاقتصادي، أي الزيادة المئوية في الانتاج. ولما كانت مصادر النمو الاقتصادي تتأتى من الزيادة في الموارد الاقتصادية والتغيرات التكنولوجية وأن تأثير الضريبة على نمو الموارد الاقتصادية وعلى التغيرات التكنولوجية سينعكس في نمو الانتاج وعليه يمكن ان تكون الضريبة وسيلة لزيادة معدلات النمو السكاني وذلك من خلال تشجيع النسل، وهذا يعني زيادة القوة العاملة مستقبلاً، كما هو الحال في البلدان الاسكندنافية ومعظم دول اوروبا التي تتميز بمعدلات نمو سكاني منخفضة جداً. ومن الانماط الضريبية المستخدمة هناك، على سبيل المثال، اعفاء بعض الدخل بنسبة تتصاعد مع تصاعد عدد الاولاد في العائلة.

وكما استخدمت الضريبة كوسيلة لزيادة عنصر العمل يمكن ان تستخدم كوسيلة لزيادة عنصر رأس المال. فتخفيض الضرائب على الودائع في صناديق الادخار أو الضريبة على الاستثمارات أو الاعفاءات الضريبية على العوائد من سندات التنمية. سيؤدي الى زيادة الادخار القومي ومن ثم الاستثمار القومي، أي زيادة في رأس المال القومي. كما أن الاعفاء الضريبي للاستثمارات الاجنبية أو تخفيف الضرائب سيؤدي الى جذب رؤوس الاموال الاجنبية. وهذه تقود الى تحقيق معدلات مرتفعة في

الاستثمار القومي من جهة وتحقيق تغيرات تكنولوجية من جهة أخرى. ويترتب على كل هذا نمو في الناتج القومي والوصول بالمجتمع الى مستوى اعلى للرفاهية وهذا ما فعلته سنغافورة وتايوان على سبيل المثال.

3. تحقيق الأهداف الاجتماعية

حيث يمكن استخدام الضريبة لتحقيق أهداف اجتماعية كإعادة توزيع الدخل والثروة، وذلك بالحيلولة دون تكتل الثروات بأيدي القلة من أفراد المجتمع ومعالجة ازيمات السكن وتطوير الريف ومحاربة بعض الظواهر غير المرغوب فيها أي أن الضريبة تستخدم في

أ. إعادة توزيع الدخل القومي. ففرض ضريبة تصاعدية على الثروات الكبيرة والتركات والدخول والسلع الترفية سيحد من تكتل الثروات بيد القلة من أفراد المجتمع، وهم في الغالب أفراد الطبقة الغنية. وبذلك يقل التفاوت في الدخل ويتجه توزيع الدخل والثروة نحو المساواة

ب. تطوير المجتمع، وفي هذا المضمار نرى أن الدول تستخدم الضريبة كوسيلة لاجداث تطورات اجتماعية. ومثال ذلك الضرائب المفروضة على المالكين الزراعيين الغائبين عن الملكية في ريف نيوزلاندة، بهدف اجبار المالكين على العودة والسكن في الريف، ويترتب على هذا اعمار الريف وتطوره وارتفاع مستواه الاجتماعي. فلم يكن هدف الضريبة مالياً بل كان هدفاً اجتماعياً

ج. معالجة أزمات المجتمع، اذ يمكن استخدام الضريبة لتحقيق هدف اجتماعي هو حل أزمة السكن. فإذا فرضت ضريبة عالية على المساكن الشاغرة وتلك الشاغرة جزئياً، فإن ذلك يؤدي الى دفع مالكي هذه العقارات الى الاسراع في تأجيرها او اشغالها من أجل تفادي دفع ضرائب عالية. ويترتب على ذلك توفر خدمات السكن ولربما يقود الى حل كلي او جزئي لأزمة السكن. وهذا ما فعلته فرنسا بعد الحرب العالمية الثانية، أما في ألمانيا فقد تم رفع معدل الضريبة على العقارات القديمة، ومن ثم تم تخصيص ثلاثة أرباع الحصيلة الضريبة من الضريبة على العقارات القديمة الى انشاء وحدات سكنية جديدة مقابل ايجار رخيص (3).

كما أن الاعفاء الضريبي للاستثمارات في قطاع تشييد وتأجير الوحدات السكنية لفترة زمنية معينة، يعتبر عاملاً ايجابياً في توفير السكن وحل الازمة. وعليه يمكن القول بأن تصعيد الضريبة أو الاعفاء منها يلعب دوراً بارزاً في حل مشكلة السكن

والان وبعد مناقشتنا لتعريف الضريبة والاهداف المالية والاقتصادية والاجتماعية التي يمكن ان يحققها فرض الضريبة. سنناقش الاساس القانوني الذي تستند اليه الدولة عند فرض الضريبة.

المبحث الثاني

الاساس القانوني في فرض الضريبة

ان الدولة بما تتمتع به من سيادة تقوم بفرض الضريبة او تعديلها أو الاعفاء منها. وهذا يتم استنادا لما تقره السلطات التشريعية ووفقا لما ينص عليه الدستور. فما هو الاساس او المبرر القانوني اذن في فرض الضريبة ؟ وللإجابة على هذا السؤال يتطلب الرجوع الى التاريخ المالي ابتداء من القرن الثامن عشر ففي القرن الثامن والتاسع عشر سادت نظريات تقدم تبريرا لحق الدولة في فرض الضريبة، وأن هذا الحق يستند الى (1) الى فكرة المنفعة من خدمات الدولة التي يحصل عليها دافعوا الضرائب و (2) الى وجود عقد ضمني بين الدولة ودافعي الضرائب. أما في الوقت الحاضر فإن المبرر القانوني لفرض الضريبة هو فكرة التضامن الاجتماعي وعليه سناقش النظرية التعاقدية ونظرية التضامن الاجتماعي في تبرير فرض الضريبة

أولا. النظريات التعاقدية

يذهب بعض مؤيدو هذه النظرية الى أن دافع الضريبة يحصل على منفعة من الخدمات العامة التي تقدمها الدولة، وأن هناك عقد ضمني بين طرفين هما الدولة والافراد. يلتزم بموجبه الفرد بدفع الضريبة وتلتزم الدولة بتقديم الخدمات التي ينتفع منها. وإذا ما اعتبرنا ان هذا العقد ذو طبيعة مالية. فسيطلق عليه اسم العقد المالي .Financial Contract

اما البعض الآخر من مؤيدي النظرية التعاقدية كآدم سميث فقد اعتبروا بأن العقد عقد بيع Sale Contract ، حيث تقوم الدولة ببيع خدماتها الى دافعي الضريبة مقابل التزامهم بدفع الضريبة كثمن للخدمات. وهناك رأي يقر بأن العقد هو عقد ايجار Rent Contract ، وبموجبه تؤجر الدولة خدماتها الى دافعي الضريبة مقابل ما يدفعونه من ضرائب كما ذهب البعض الى القول بأن العقد هو عقد شراكة، وبموجب هذا العقد تعتبر الدولة شركة انتاج. وأن الشركاء هم الافراد والسلطة التنفيذية للدولة. وأن هذه الشركة تقوم بخدمات عامة لينتفع منها جميع الشركاء وعليه يجب على الافراد المساهمة في تمويل النفقات على هذه الخدمات، ويتمثل هذا التمويل بدفع الضرائب التي تفرضها الدولة. وقد بين آخرون بأن العقد هو عقد مقايضة Barter Contract بين المال الذي يدفعه دافعوا الضريبة والمنفعة التي يحصلون عليها من الخدمات العامة للدولة. وأخيرا نرى أن بعض كتاب المالية العامة قد نظروا الى العقد بأنه عقد تأمين Insurance contract بين الدولة ودافعي الضريبة. وأن الضريبة هي عبارة عن قسط التأمين الذي يدفعه الافراد مقابل حصولهم على خدمات الامن في المحافظة على أموالهم والاطمئنان عليها

ولم تسلم النظريات التعاقدية من نقد بل تعرضت الى نقد أشد من ذلك الموجة الى نظرية العقد الاجتماعي التي تعتبر اساسا للنظريات التعاقدية. فنظرية العقد الاجتماعي نصت على أن هناك عقد ضمني بين الدولة وافراد المجتمع، تنازل موجبه الافراد عن جزء من حريتهم مقابل حماية الدولة ممارستهم لبقية الحريات. على هذا الاساس نصت النظريات التعاقدية كذلك على وجود عقد بين الدولة من جهة وأفراد المجتمع من جهة أخرى تنازل بموجبه الافراد عن جزء من أموالهم قابل حماية الدولة لبقية أموالهم. وعليه نرى أن التزام الدولة في تقديم سلع

وخدمات عامة للأفراد لم يكن ذو طبيعة تعاقدية وفضلا عن ذلك لا وجود لأي مقابلة بين المنفعة التي يحصل عليها الافراد والتضحيات التي يتحملونها بسبب دفعهم للضريبة.

وهكذا نرى أن نظريات التعاقدية لم تتل الا القليل من التأييد مما فسح المجال أمام نظرية التضامن الاجتماعي لتكون البديل الافضل في تبرير فرض الضريبة

ثانيا: نظرية التضامن الاجتماعي

أن الفكر المالي الحديث يرفض النظريات السابقة في تبرير حق الدولة في فرض الضريبة على الافراد. ويرى المفكرون المعاصرون بأن الاساس القانوني في فرض الضريبة هو نظرية التضامن الاجتماعي Social Solidarity وتقتضي هذه النظرية ضرورة تضامن جهود الافراد مجتمعين كل حسب قدرته في تمويل النفقات العامة، من أجل أن تتمكن الدولة من القيام بوظائفها في تقديم السلع والخدمات لكافة أفراد المجتمع على حد سواء بلا استثناء وبغض النظر عن مقدار المساهمة الفردية في الضرائب. فالضريبة هي عبارة عن تضامن شخصي بين أفراد الجماعة. ففي العشيرة والقبيلة كانت الضريبة تمثل تضامنا شخصيا بين أفرادها، ومن ثم أصبحت الضريبة واجبا اجتماعيا تضامنيا على الافراد دفعة الى الدولة التي اصبحت ضرورة اجتماعية لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية في عصرنا هذا

أن الأفراد لم يدفعوا الضريبة إذن بسبب وجود عقد بين الدولة وأفراد المجتمع وإنما تدفع بسبب التضامن الاجتماعي والرغبة في العيش بصورة مشتركة.

هذا من جهة ومن جهة أخرى، نرى أن الدولة تلجأ الى فرض الضريبة على أفراد المجتمع من أجل الحصول على الإيرادات اللازمة لتحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية، وبهذا يعتبر فرض الضريبة ممارسة لسيادة الدولة⁽⁴⁾.

المبحث الثالث

القواعد التي تحكم فرض الضريبة

تعتبر الضرائب رافداً من أهم روافد الإيرادات العامة في مختلف دول العالم على اختلاف انظمتها وأوضاعها الاقتصادية. ووفقاً لنظرية التضامن الاجتماعي يرى أن الدولة تنفرد في فرض الضريبة وتعديلها والاعفاء منها. كما تحدد مواعيد أسلوب جبايتها. ونظراً لما قد يحصل من تناقض أو تعارض بين مصلحة خزانة دولة ومصلحة الأفراد الممولون ، لا بد من وضع قواعد يجب مراعاتها عند فرض الضريبة بحيث تكون هذه القواعد بمثابة دستور يهتدى به. فعلى الدولة احترام هذه القواعد وعدم الإخلال بها، لأن الإخلال بها يعتبر تعسف الدولة في فرض الضرائب. ويعتبر آدم سميث أول من قدم مجموعة متكاملة من قواعد فرض الضريبة، في كتاب ثروة الأمم، والتي لا تزال تحتل مكاناً في علم المالية معاصرة. وهذه القواعد هي

أولاً: قاعدة العدالة

يقصد بقاعدة العدالة تبعاً لرأي سميث، أن تكون مساهمة الفرد في نفقات دولة وفقاً لدخله. أي أن سميث يقر الضريبة النسبية⁽⁵⁾. إذ أن الفرد يدفع الضريبة

وفقاً لقدرته النسبية، وأن العدالة ستتحقق من خلال المساواة في التعامل مع جميع أفراد المجتمع بخصوص سعر الضريبة. وهذا ما تصوره بقية المفكرون الكلاسيك بإستثناء جان باتست ساي J.SAY. فقد رأى ساي أن الضريبة النسبية عاجزة عن تحقيق العدالة في الضريبة وأن الضريبة التصاعدية هي ضريبة عادلة. حيث تكون مساهمة الفرد في النفقات العامة للدولة وفقاً لمقدرته التكاليفية، فالضريبة النسبية تحمل الفقير عبئاً أكبر مما تحمله إلى الغني، وأن الضريبة التصاعدية هي الضريبة الأقرب إلى العدالة

وقد نالت الضريبة التصاعدية اهتمام المفكرين الماليين المعاصرون، إذ أنهم وجدوا فيها أداة لتخفيف حدة التفاوت في توزيع الدخل القومي والاقتراب من التوزيع العادل. وضافوا إلى ذلك أن العدالة تقتضي ضرورة تطبيق مبدأ العمومية الشخصية والمادية. فالعمومية الشخصية تعني أن من العدالة أن تقوم الدولة بفرض الضريبة على جميع المواطنين والاجانب المقيمين فيها ومواطنيها في الخارج على حد سواء دون استثناء. أما العمومية المادية فتعني فرض الضريبة على الدخل وكافة أشكال الثروة. كما أن من العدالة أن تؤخذ بنظر الاعتبار الحالة الاجتماعية والمركز المالي لدافعي الضرائب. أضف إلى ذلك أن من العدالة أن يكون سعر الضريبة على دخل العمل أقل من سعر الضريبة على دخل رأس المال أما سعر الضريبة على الدخل المتحقق من مزيج رأس المال، والعمل فسيكون وسطاً بين الاثنين، كما هو الحال في الأرباح المتحققة في النشاطات الصناعية والتجارية وبالتالي لا بد من الإعفاء الضريبي للدخل التي تقل عن الحد الأدنى لمستوى المعيشة.

ثانيا: قاعدة الوضع

والمقصود بذلك ان يكون سعر الضريبة ووعائها وموعد استحقاقها وكيفية جبايتها أمور معروفة مسبقا من قبل دافع الضريبة. وفي الحالة التي لا يلزم دافع الضريبة بذلك تعتبر الضريبة ضريبة تعسفية. حيث تقود الضريبة التعسفية الى الاختلاس. وعليه يحق لدافع الضريبة الاعتراض على مثل هذه الضرائب وعدم دفعها.

ثالثا: قاعدة الملائمة

أن هذه القاعدة تعالج مسألة الجباية، فما هو الوقت المناسب لجباية الضريبة ؟ وما هو الاسلوب الذي يجب اتباعه في تحصيل الضريبة ؟ فبالنسبة الى وقت الجباية يعتبر وقت الحصول على الدخل هو انسب الاوقات بالنسبة لدافع الضريبة. وبذلك تجبى ضريبة الارباح التجارية والصناعية في نهاية السنة المالية للمؤسسة، وتجبى ضريبة العقار بعد استلام المؤجر لبدلات الايجار، وتجبى الضريبة على الرواتب والاجور في وقت استلامها. أما بالنسبة الى اسلوب الجباية فقد يكون الحجز عند المنبع كما هو الحال بالنسبة للضريبة على الرواتب والاجور، أو قد نحصل الضريبة بالاسلوب الطوعي كما هو الحال بالنسبة لضريبة الدخل والمبيعات في الولايات المتحدة، والضريبة المفروضة على القيمة المضافة في فرنسا، أو قد كون الجباية بأسلوب الاقساط (6).

رابعاً: قاعدة الاقتصاد

ان مضمون هذه القاعدة هو الاقتصاد بتكاليف جباية الضريبة. وهذا يعني أن يكون صافي الإيراد من الضريبة - بعد طرح تكلفة الجباية - والذي يدخل خزانة الدولة أكبر ما يمكن. وبذلك على الدولة أن تختار أسلوب الجباية ذو التكلفة الأقل.

الحواشي

- (1) البنك المركزي الأردني، المصدر السابق، ص 44-45.
- (2) العمري، هشام محمد صفوت، المصدر السابق، ص 131-37.
- (3) شامية، احمد زهير، المصدر السابق، ص 139-40.
- (4) حشيش، عادل أحمد، المصدر السابق، ص 155-57.
- (5) ان سعر الضريبة النسبية هو سعر ثابت وأن حصيلتها تزداد بصورة متناسبة مع حجم الوعاء الخاضع الى الضريبة. بينما نرى أن سعر الضريبة التصاعدية متزايد مع تزايد حجم الوعاء وان حصيلتها تتزايد بصورة غير متناسبة مع حجم الوعاء.
- (6) دراز، حامد عبد المجيد، المصدر السابق، ص 204-9.

الفصل الثامن

التنظيم الفني للضريبة

سندرس في هذا الفصل سعر الضريبة والصيغ الرئيسية التي يفرض بموجبها وقد تزايدت أهمية دراسة اختلاف سعر الضريبة لأنه يلعب دوراً هاماً في إعادة التخصيص وإعادة توزيع الدخل والثروة وتحقيق الاستقرار والنمو الاقتصادي، وانعكاس ذلك في مستوى رفاهية المجتمع.

وبهذا سنناقش سعر الضريبة النسبي والتصاعدي والتنازلي في المبحث الأول. أما في المبحث الثاني فتتم دراسة لأهم أساليب تقدير الوعاء الذي تفرض عليه الضريبة وفي المبحث الثالث ستطرح الطرق البديلة لجباية الضريبة من الممولين

المبحث الأول

سعر الضريبة وأشكاله

سعر الضريبة

بعد مناقشتنا المستفيضة لمفهوم الضريبة وقواعدها والمبرر من فرضها لا بد من مناقشة سعرها. فسر الضريبة Tax Rate او معدل الضريبة هو نسبة الضريبة الى الوعاء. وعلى سبيل المثال لو كانت

الضريبة T المستقطعة من الدخل Y فإن معدل ضريبة الدخل هي T/Y .
ومن الناحية التاريخية يمكن القول أن سعر الضريبة قد مر بمرحلتين هما
مرحلة الضريبة التوزيعية ومرحلة الضريبة القياسية

أولاً: الضريبة التوزيعية

وبموجب هذه الطريقة يتم تحديد مقدار الإيرادات الضريبية المتوقع
جبايتها مسبقاً، ثم يتم توزيع هذا المقدار جغرافياً حسب المناطق أو الأقاليم
أو المحافظات، ومن ثم يتم توزيع الضريبة على الأشخاص ضمن المنطقة
الجغرافية حسب المقدرة على الدفع. وأن سعر الضريبة في هذه الحالة لا
يعرف إلا بعد تحصيلها وذلك بعد قسمة حصيللة الضريبة على مجموع قيم
الاولية التي خضعت للضريبة

ثانياً: الضريبة القياسية

وهي الطريقة التي يحدد بموجبها سعر الضريبة مسبقاً ولا يعرف
مقدار حصيللة الضريبة إلا بعد جبايتها. وهكذا نرى أن في الضريبة
القياسية يعرف السعر ولا تعرف الحصيللة بينما في الضريبة التوزيعية
تعرف الحصيللة مسبقاً ولا يعرف السعر. وتتميز الضريبة القياسية
بالمرونة، إذ أن الدولة تقوم بزيادة السعر أو تخفيضه تبعاً للوضع
الاقتصادي والاجتماعي. كما أن هذه الطريقة تراعي مبادئ العدالة
الضريبية⁽¹⁾.

وأن سعر الضريبة المحدد مسبقاً من قبل الدولة، يمكن يكون سعر ثابت أو سعر متصاعد أو سعر متنازل وفيما يلي سنباقش الصيغ الثلاثة لسعر الضريبة القياسية.

1. الضريبة النسبية (معدل ثابت)

وبموجب هذه الصيغة يتم فرض الضريبة بسعر ثابت مهما تغير حجم الوعاء. أو اختلفت ظروف دافعي الضريبة. أما حصيللة الضريبة فتزداد بنفس النسبة كلما زاد حجم الوعاء. كما أن الضريبة الحدية (MT) Marginal Tax فهي $\Delta T/\Delta Y$ وتساوي معدل الضريبة (AT) Average Tax وهو T/Y مهما اختلف حجم الوعاء ⁽²⁾. ومثال ذلك فرض ضريبة دخل بمعدل 10% ويمتاز هذا الأسلوب بالعدالة. كما أن الإدارة الضريبية تعتبر أسلوب الضريبة النسبية Proportional Tax أسلوباً أسهل وأقل تعقيداً من أسلوب الضريبة التصاعدية أو التنازلية. يضاف إلى ذلك أن الضريبة النسبية لا تؤثر على الادخار والاستثمار تأثيراً سلبياً يؤدي إلى هروب رؤوس الأموال الوطنية إلى الخارج كما هو الحال مع الضرائب التصاعدية.

2. الضريبة التصاعدية

ان الضريبة هنا تفرض بسعر متدرج إلى أعلى، فسعر الضريبة يتغير مع تغير الوعاء الخاضع للضريبة، كما أنه يتغير مع تغير ظروف دافع الضريبة. هذا وأن حصيللة الضريبة تزداد بنسبة أكبر من نسبة الزيادة في حجم الوعاء، وتكون الضريبة الحدية MT أكبر من معدل الضريبة AT . أما من الناحية التاريخية فيعتبر

اسلوب الضريبة التصاعديّة Progressive tax هو أسلوب قديم عرفته الحضارة البشرية قبل الميلاد كالحضارة اليونانية⁽³⁾. وهناك تبريرات نظرية لفرض الضريبة بالاسلوب التصاعدي

فوفقاً لنظرية تناقص المنفعة نفترض ان هناك شخصين، دخل الشخص الاول هو 100 ديناراً ودخل الشخص الثاني هو 1000 ديناراً وأن المنفعة الكلية للدخل تزيد بنسبة متناقصة، أي أن هناك تناقص في المنفعة الحدية للنقود. فمنفعة الدينار الاخير الذي يصحي به الشخص الثاني ذو الدخل المرتفع هي أقل من منفعة الدينار الاخير الذي يصحي به الشخص الاول ذو الدخل المنخفض. وعلى هذا الاساس وجد المشرع لنفسه مبرراً في فرض الضريبة بنسبة أكبر على ذوي الدخل المرتفعة مقارنة بذوي الدخل المنخفضة

اما مؤيدو اعادة التوزيع فإنهم يجدون ضالتهم في أسلوب الضريبة التصاعديّة، فبالنسبة لهم، إن التفاوت في الدخل يؤدي الى انخفاض الميل الحدي الى الإستهلاك وبالتالي الى سوء تخصيص الموارد الاقتصادية كما أن عدم المساواة في الدخل يترتب عليه عدم توازن اجتماعي. واخيراً أن التفاوت في الدخل يقود الى حالة من عدم الاستقرار السياسي.

ولا بد أن نشير أخيراً إلى أن الاخذ بنظام الضرائب التصاعديّة قد جاء على اثر ضغط الطبقات الفقيرة على الطبقة الحاكمة فقام المشرع بتشديد الضريبة على الاغنياء وتخفيفها على الفقراء او الاعفاء منها

ويطبق التصاعد في سعر الضريبة بأحد أسلوبين: أسلوب التصاعد بالطبقات أو أسلوب التصاعد بالشرائح

أ- التصاعد بالطبقات

وتبعاً لهذا الأسلوب يتم تقسيم الوعاء الخاضع الى الضريبة الى عدة طبقات متساوية أو غير متساوية. وان سعر الضريبة يتزايد مع الانتقال الى الطبقة الاكثر ثراء أو غنى، وأن الوعاء بأكمله يخضع لسعر ضريبة واحد هو سعر الضريبة على تلك الطبقة التي ينتمي اليها الوعاء. وفيما يلي مثالا على قيام المشرع بفرض الضريبة التصاعدية على الدخل بأسلوب الطبقات

جدول (8-1)

التصاعد بالطبقات

الطبقة	فئة الدخل (بالدينار)	سعر الضريبة
الاولى	0 وإلى أقل من 200	معفاة
الثانية	200 وإلى أقل من 1000	8%
الثالثة	1000 وإلى أقل من 2000	12%
الرابعة	2000 وإلى أقل من 3000	20%
الخامسة	3000 وإلى أقل من 4000	32%

فوفقاً الى الجدول (8-1) إذا كان دخل دافع الضريبة 1500 ديناراً فإن دخله بأكمله يخضع لضريبة بسعر 12% من قيمة الدخل، كما يخضع الدخل 1001 ديناراً والدخل 1999 ديناراً الى نفس سعر الضريبة. أما لو كان الدخل 2000 ديناراً فإن الدخل بأكمله سيخضع الى سعر ضريبة هو 20% من قيمة الدخل، وهكذا.

ب- التصاعد بالشرائح

ويتم بموجب هذا الاسلوب تقسيم الوعاء الى شرائح متساوية او غير متساوية ثم يفرض سعر ضريبة تصاعدي يتصاعد بتصاعد الشرائح كما نلاحظ ذلك في الجدول (8-2)

جدول (8-2)

التصاعد بالشرائح

الشريحة	قيمة الشريحة (بالدينار)	سعر الضريبة
الأولى	0-250	معفاة
الثانية	1500 التالية	8%
الثالثة	500 التالية	12%
الرابعة	1000 التالية	20%
الخامسة	2000 التالية	32%

ولو فرضنا ان شخص دخله 2600 ديناراً، فسيتم اعفاء 250 ديناراً من دخله ثم تحسب الضريبة عن كل شريحة على حدى، ففي 1500 ديناراً التالية سيكون سعر الضريبة هو 8% وحصيلة الضريبة 120 ديناراً. وفي 500 ديناراً التي تليها سيطبق سعر

ضريبة 12% وستكون حصيللة الضريبة 60 ديناراً. أما 350 ديناراً الباقية فهي تقع ضمن الشريحة الرابعة وأنها تخضع لسعر ضريبة 20% وأن حصيللة الضريبة ستكون 70 ديناراً، وبهذا ستكون حصيللة الضريبة التي تحصل عليها الإدارة لضريبة هي:

$$0 + 120 + 60 + 70 = 250 \text{ ديناراً}$$

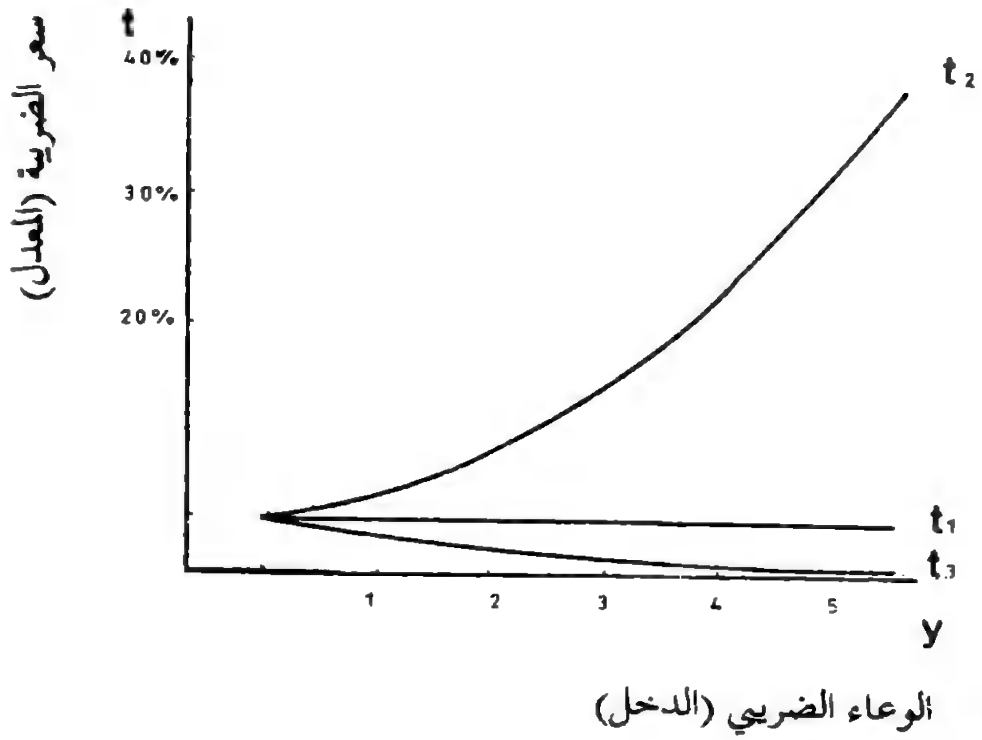
بينما لو خضع دخل 2600 ديناراً الى نظام التصاعد بالطبقات لكانت حصيللة ضريبة هي 470 ديناراً⁽⁴⁾.

الضريبة التنازلية

وبموجب هذه الصيغة في فرض سعر الضريبة يتناقص سعر الضريبة مع تزايد حجم الوعاء الخاضع لها. وهو أسلوب نادر الاستعمال. هذا علماً بأن الحصيللة الضريبية تتزايد مع تزايد حجم الوعاء ولكن بصورة متناقصة، وأن الضريبة الحدية MT في هذه الحالة أقل من معدل الضريبة AT. وعلى سبيل المثال، يفرض سعر ضريبة 10% على مبلغ 100 دينار الاولى ومن ثم 8% على مبلغ 100 ديناراً الثانية و 5% على مبلغ 100 ديناراً الثالثة وهكذا⁽⁵⁾. والشكل (8-1) يوضح الصيغ الرئيسية الثلاث لسعر الضريبة حيث يمثل t_1 سعر الضريبة النسبية ويبقى هذا السعر ثابتاً عند نسبة 5% مهما كان حجم الوعاء الضريبي بينما نجد أن t_2 يمثل سعر الضريبة التصاعدية، حيث تزداد النسبة كلما زاد حجم الوعاء الضريبي، وقد تصل الى ما يزيد عن 40% وأخيراً نرى أن t_3 يمثل

شكل (1-8)

سعر الضريبة



سعر الضريبة التنافسية التي تبدأ مع نسبة 5% ثم تتناقص هذه النسبة مع
تزايد حجم الوعاء الضريبي.

المبحث الثاني

أساليب تقدير وعاء الضريبة

بعد مناقشتنا لوعاء الضريبة وسعرها ، يتطلب الامر البحث في مسألة تخمين Estimation أو تحديد مبلغ الضريبة. وتتبع الدول طرق مختلفة في ذلك، وفيما يلي اهم تلك الطرق

أولاً. طريقة المظاهر الخارجية

تبعاً لهذه الطريقة تفرض الضريبة استناداً الى مؤشرات أو أدلة خارجية يحددها المشرع، وقد تكون أو لا تكون هذه الأدلة ذات صلة وارتباط وثيق بوعاء الضريبة. ومن الأمثلة على هذه الأدلة الدخل أو الثروة أو القيمة الايجارية للدار أو عدد النوافذ أو مساحة البناء أو عدد الخدم أو العربات وكلاب الحراسة وما إلى ذلك. وكل ما هو دليلاً على يسر الفرد.

وأن ما يميز هذه الطريقة في تحديد الوعاء وتقدير الضريبة الواجب دفعها ، الادارة الضريبية هو بساطتها وسهولتها وانخفاض تكلفة جبايتها. كما يصبح رب منها ضعيف الاحتمال. الا ان ما يؤخذ عليها هو ابتعادها عن الدقة في هلها للظروف الاجتماعية والصحية لدافعي الضريبة. اصف الى ذلك أنها تبتعد

عن التقدير الدقيق الى حد ما وذلك لعدم مراعاتها تغير الظروف الاقتصادية من رخاء وكساد . وهذا يعني عدم مرونة حصيلتها وتستخدم هذه الطريقة في الكثير من الأنظمة الضريبية.

ثانياً: طريقة التقدير الجزافي

وطبقاً لهذه الطريقة يتم تحديد وعاء الضريبة بأسلوب جزافي. إذ تقوم الادارة الضريبية بتقدير الضريبة بناء على وجود أدلة أو قرائن لديها أصلاً أو مقدمة إليها من قبل الممول. ويفترض أن يكون هناك علاقة ارتباط بين الادلة ووعاء الضريبة. وذلك بهدف الحصول على تقدير أكثر دقة. ومثال ذلك تقدير دخل الطبيب استناداً الى دليل هو عدد ساعات العمل في العيادة، أو تقدير دخل الحلاق استناداً الى دليل هو عدد كراسي الحلاقة وساعات العمل في محل الحلاقة

ويستخدم هذا الأسلوب في تقدير الضريبة بسبب سهولته. كما أنه يتميز بانخفاض في تكلفة جباية الضريبة عند الاخذ به وهو أسلوب يتبع في الغالب في حالات عدم تقديم التقارير بالضريبة من قبل دافعيها

ويمكن أن يكون التقدير الجزافي للوعاء بإحدى صيغتين: الصيغة الأولى هي طريقة التقدير الجزافي القانوني التي يتم بموجبها اعتماد القرائن أو الادلة التي نص عليها القانون الضريبي. أما الصيغة الثانية فهي طريقة التقدير الجزافي الانفاقي. ويتم بموجبها تقدير الوعاء الضريبي بعد مناقشات بين الادارة الضريبية ودافع الضريبة Tax-Payer على ضوء ما نص عليه القانون.

ثالثاً: التقدير باعتماد تقارير من غير الممول

وتبعاً لهذه الطريقة تستند الادارة الضريبية في تقديرها لوعاء الضريبة الى تقارير مقدمة من قبل طرف آخر غير الممول . ومثال ذلك الابلاغ الذي يقدمه لمستأجر الى الادارة الضريبية عن مبلغ الايجار المدفوع الى المؤجر والتقارير التي تقدمه الشركات الى الادارة الضريبية عن مقدار الارباح الموزعة الى مساهمين وأن أهم ما ينسب الى هذه الطريقة هو دقة المعلومات المقدمة الى الادارة الضريبية. وذلك لعدم وجود مصلحة لمقدم التقرير في الادلاء بمعلومات غير حقيقية تقود الى التهرب الضريبي من قبل دافع الضريبة. وبالإضافة الى ذلك يمكن استخدام التقدير بهذه الطريقة كوسيلة للمطابقة مع التقدير الجرافي ومع التقدير بالاعتماد على تقرير الممول نفسه

رابعاً: التقدير بالاعتماد على تقرير الممول

وفقاً لهذه الطريقة في تقدير وعاء الضريبة يقوم دافع الضريبة أي الممول نفسه بتقديم تقرير الى الادارة الضريبية بقيمة الوعاء الضريبي غير أن نجاح هذا لاسلوب في تحديد الوعاء وتقدير الضريبة يتطلب مستوى رفيع من الوعي ضريبي لدى المجتمع. هذا من جهة ومن جهة أخرى أن الأخذ بهذا الاسلوب ستوجب وجود ادارة ضريبية كفوءة وتتمتع بصلاحيات وسلطات تمكنها من أداء اجبها المنوط بها ومعاقبة المحتالين والمتهربين من الضريبة

خامساً: التقدير المباشر من قبل الادارة الضريبية

وبموجب هذا الاسلوب في تقدير الوعاء يقوم مخمنو الادارة الضريبية بتقدير الوعاء مباشرة Direct باستخدام كافة الوسائل المتاحة التي تمكنها من إجراء التقدير بصورة دقيقة. كقيام موظفوا الادارة بالتحري والتفتيش وفحص السجلات ومناقشة دافع الضريبة، بهدف الحصول على كافة المعلومات الضرورية للوصول إلى تحديد دقيق لوعاء الضريبة وعلى اية حال لا تقوم الدولة بتحديد الوعاء وتقدير الضريبة بالطريقة المباشرة الا في حالة عدم دقة التقارير الواردة الى الادارة الضريبية ، أو في حالة تعارض التقارير، أو في حالة امتناع دافع الضريبة عن تقديم تقريره عن وعاء الضريبة في الموعد المقرر

ويفضل هذا الاسلوب في تحديد الوعاء وتقدير الضريبة على الاساليب التي تستعين بالمظاهر الخارجية أو القرائن المرتبطة أو بالاعتماد على تقارير الآخرين، وذلك لأن هذا الاسلوب في التقدير يمكن مخمنو الضريبة من الاطلاع على الظروف الشخصية والاجتماعية والمالية لدافع الضريبة، بينما لا نجد ذلك في الطرق الثلاث المذكورة. أضف الى ذلك أن هذا الاسلوب يؤدي الى تقدير أكثر دقة من كل الطرق السالفة إلا أن ما يؤخذ على هذه الطريقة في تحديد الوعاء وتقدير الضريبة، هو ما تستغرقه من وقت وجهد وتكلفة عالية في جباية الضريبة. كما يؤخذ عليها كذلك نفور دافعي الضرائب من هذا الاسلوب مما يدفعهم الى البحث عن أساليب للتهرب من الضريبة (6).

المبحث الثالث

طرق تحصيل الضريبة

أن مرحلة تحصيل الضريبة هي المرحلة الأخيرة من المراحل التي تمر بها لضريبة. وتعتبر هذه المرحلة مرحلة مهمة. لأن الاخفاق في تحصيل الضريبة تعتبر ضياع لكل الجهود والتكاليف التي انفقّت من أجل جباية الضريبة كما أن لاختفاق في التحصيل يقود الى حدوث عجز في الإيرادات ويحول دون تنفيذ موازنة العامة التي ترمي الى تحقيق أهداف السياسة المالية الاقتصادية منها الاجتماعية.

ولذلك طرح الفكر المالي أساليب بديلة في تحصيل الضريبة. وأن الاختلاف في هذه الأساليب قد جاء بسبب اختلاف العوامل التي يعتمد عليها أسلوب تحصيل ضريبة. حيث أن اختيار أسلوب معين لتحصيل الضريبة يعتمد على نوع الضريبة. الأسلوب الذي يصلح لجباية نوع من الضرائب قد لا يصلح لآخر. كما قد يعتمد أسلوب تحصيل الضريبة على تحقق الواقعة المنشأة للضريبة، حيث أن بعض ضرائب يمكن ان تجبى فوراً والبعض الآخر يتطلب الانتظار حتى نهاية السنة المالية لدافع الضريبة، كالضريبة على الأرباح التجارية والصناعية. يضاف الى ذلك ان اختيار أسلوب تحصيل الضريبة يعتمد على درجة التقدم الاقتصادي، لأسلوب الذي يصلح لاقتصاد متقدم قد لا يصلح لاقتصاد نامي. فضلاً عن ذلك وقف الاختيار لأسلوب جباية الضريبة على كفاءة وخبرة الادارة الضريبية.

واخيراً يتوقف اختيار اسلوب الجباية على درجة الوعي الضريبي للمجتمع وفيما يلي موجزاً بأهم الأساليب

أولاً: الأسلوب المباشر في تحصيل الضريبة

بعد حدوث الواقعة المنشأة للضريبة يتم تحديد مقدار دين الضريبة. وتقوم الادارة الضريبية بإبلاغ دافع الضريبة بمقدار وموعد أو مواعيد دفع الضريبة والخطوات التي يجب أن تتبع في تسديد الدين. ويكون الوفاء المباشر لدين الضريبة بدفعة واحدة أو ان يكون الوفاء بعدة دفعات على شكل أقساط وفقاً للنص القانوني بذلك. كما قد يكون الوفاء للدين بأسلوب شراء "طوابع الدمغة" أو "أوراق الدمغة".

ثانياً: أسلوب الاقساط

قد يكون لدى دافع الضريبة تأهيلاً وخبرة عالية تمكنه من تقدير الضريبة التي سيتحمل عبء دفعها في موعد استحقاقها، وفي هذه الحالة يقوم دافع الضريبة بدفع مسبق لأقساط مبلغ الضريبة. وفي موعد الاستحقاق تقوم الادارة الضريبية بتسوية حساب الضريبة ومطالبة دافع الضريبة بدفع بقية المبلغ إذا كانت الضريبة المستحقة أكبر من مقدار المبلغ المدفوع مسبقاً كأقساط، كما قد تقوم الادارة الضريبية برد المبلغ الفائض إذا كانت الاقساط المدفوعة فعلاً أكبر من مقدار الضريبة المستحقة. وأخيراً ربما تقوم الادارة الضريبية بترحيل المبلغ الفائض لحساب الضريبة عن السنة القادمة

وتلجأ الكثير من الدول في اتباع اساليب مختلفة تخفف من عبء الضريبة وتسهل أمر أدائها. ومن هذه الاساليب على سبيل المثال هو اصدار شهادات

ضريبة يتم شراؤها بالسعر الاسمي من قبل دافعي الضرائب بصورة اختيارية. حيث يقوم دافع الضريبة بالحصول على كميات من شهادات الضريبة في الاوقات المناسبة له. أما الاسلوب الاخر فقد يكون بإصدار وبيع شهادات الضريبة بسعر أقل من سعرها الاسمي وذلك بهدف تشجيع دافعي الضريبة على شراء الشهادات ضريبة، وعند موعد استحقاق الضريبة يقوم دافع الضريبة بتقديم الشهادات ضريبة الى الادارة الضريبة من أجل تسوية الحساب الضريبي. وقد تصدر دولة طوابع ضريبة يشتريها دافعوا الضرائب بصورة اختيارية خلال سنة، ويقدمونها في موعد استحقاق الضريبة الى الادارة الضريبة لغرض تسوية حساب الضريبي.

وأن من محاسن هذا الاسلوب في جباية الضريبة أنه يضمن تدفق الإيرادات إلى خزانة الدولة بصورة مستمرة خلال السنة، مما يؤدي الى سد حاجة الدولة من إيرادات على مدار السنة وليس في نهاية السنة المالية كما أن اسلوب الاقساط يفف من تأثير الضريبة على دافعها وتصبح مسألة الدفع أمراً ميسوراً. يضاف الى ذلك أن هذا الاسلوب في التحصيل يضعف احتمال تعذر دفع الضريبة ولجوء دافع ضريبة الى التحايل والتهرب الضريبي

ثالثاً: أسلوب الحجز عند المنبع

وبموجب هذا الاسلوب في تحصيل الضريبة يكلف القانون شخص معين تحصيل الضريبة من دافع الضريبة لحساب خزانة الدولة على شرط أن يكون دافع ضريبة دائناً للشخص المكلف بالتحصيل . وعلى سبيل المثال نفترض قيام شركة إعلان عن توزيع الارباح الى المساهمين، ففي لحظة الاعلان عن ذلك يصبح

المساهمون دائنون للشركة بمبلغ الارباح التي ستوزع، وتقوم الشركة بموجب القانون بحجز مقدار الضريبة المستحقة على هذه الارباح وتسليم صافي الارباح الى المساهمين. ولذلك يقال ان تحصيل الضريبة تم بأسلوب "الحجز عند المنبع" وبعد ذلك تقوم الشركة بتوريد حصيلة الضريبة الى خزانة الدولة

ويتميز اسلوب الحجز عند المنبع بسهولة وسرعة في تحقيق جباية الضريبة وانعدام حدوث التهرب الضريبي كما يخفف هذا الاسلوب من وقع الضريبة على دافعيها. يضاف الى ذلك التوفير الذي يحققه هذا الاسلوب في تكاليف الجباية، لأن الشركة مثلاً ملزمة بصورة قانونية بتحصيل الضريبة وتوريدها الى الخزانة دون أن تتقاضى أي مكافأة على جبايتها. وأخيراً يضمن أسلوب الحجز عند المنبع تدفق الإيرادات الضريبية الى خزانة الدولة باستمرار خلال السنة المالية.

ورغم كل ما يؤخذ على هذا الاسلوب من مآخذ إلا أن محاسنه تفوق عيوبه، وهو أسلوب متبع في معظم دول العالم⁽⁷⁾.

الحواشي

- (1) حشيش، عادل أحمد ، المصدر السابق، ص 171.
- (2) James, S. and Christopher, N., The Economics of Taxation, Philip Allan, Southmpton 1978, pp53 –56.
- (3) الصكبان، عبد العال، المصدر السابق، ص 89-188.
- (4) دراز، حامد عبد المجيد ، المصدر السابق، ص 198-201.
- (5) Haveman , R. OP cit ,pp 65-69.
- (6) دراز ، حامد عبد المجيد، نفس المصدر، ص 184-93.
- (7) نفس المصدر، ص 202-9.

الفصل التاسع

الهيكل الضريبي

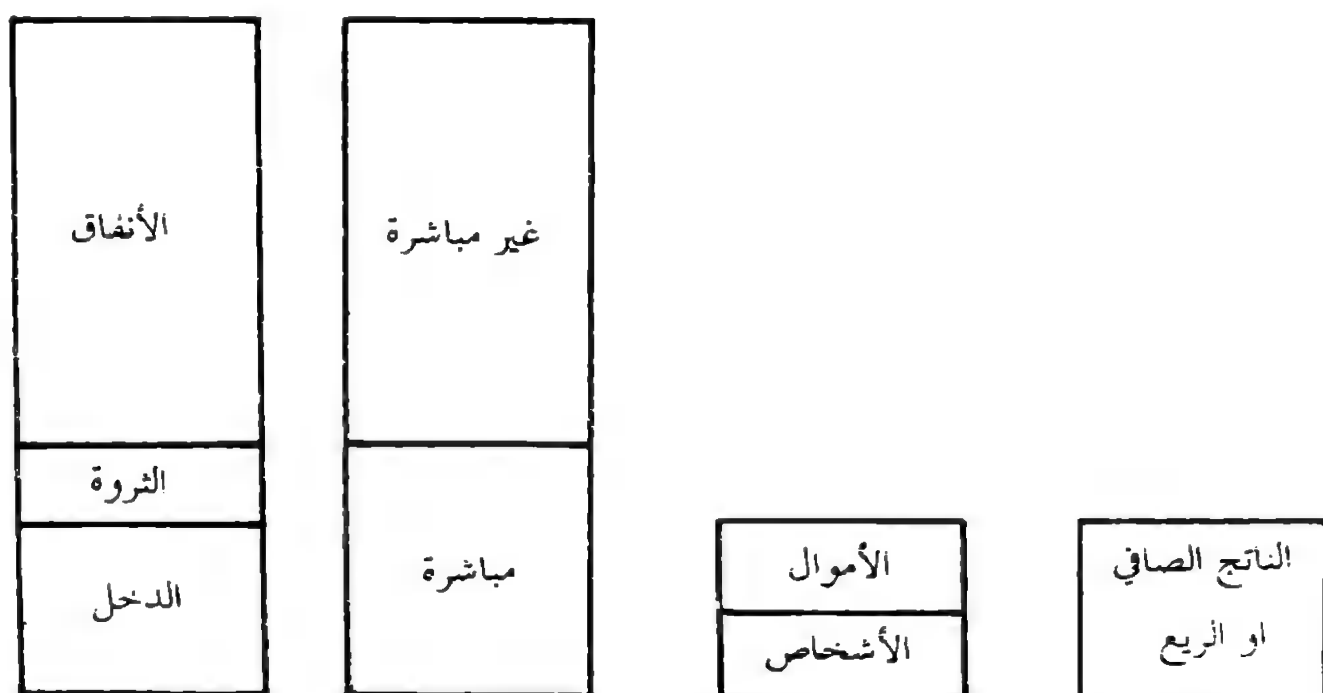
يوجد في الوقت الحاضر أنواع كثيرة من الضرائب ولكل نوع منها مزايا وعيوب. وعند قيام الدولة باختيار مزيج من الضرائب بأنواعها تبحث عن المزيج الأمثل الذي يحقق الاهداف المالية والاقتصادية والاجتماعية. وأن اختيار المزيج الضريبي الأمثل يعتمد على الامام التام بأوضاع المجتمع الاقتصادية والاجتماعية والمركز المالي للدولة، كما يعتمد الاختيار على فهم دقيق لأنواع الضرائب وما يميزها وما يؤخذ عليها. وقد ترتب على اختلاف أنواع الضرائب اختلاف الهياكل الضريبية

ولأجل التعرف على الأنواع المختلفة للضرائب يجب القيام بدراسة الهياكل الضريبية القديمة منها والحديثة. فهناك هيكل يتكون من ضريبة واحدة فقط وهناك هياكل ضريبية متكونة من ضرائب متعددة كالهيكـل الضريبي المتكون من ضرائب على الاموال وضرائب على الاشخاص، والهيكـل الضريبي المتكون من ضرائب مباشرة وغير مباشرة، وأخيراً الهيكـل الضريبي المتكون من ضرائب على الدخل وأخرى على الثروة وثالثة على الانفاق. أما الهيكـل الضريبي المتكون من ضريبة وحيدة فمثله تلك الضريبة، التي نودي بها على الناتج الصافي للأرض أو الضريبة على الربح العقاري. والشكل (9-1) يوضح ذلك. حيث يحتوي الشكل على تصنيفين للهياكل الضريبية، إذ صنفت الهياكل الضريبية الى هياكل قديمة وحديثة. هذا من جهة ومن جهة أخرى صنفت الهياكل الى هياكل تتضمن عن نوع واحد من

الضرائب وأخرى تعددت فيها أنواع الضرائب. وهكذا سيدور المبحث الأول في دراسة الهياكل الضريبية القديمة أما المبحث الثاني فيتضمن على مناقشة تفصيلية للهياكل الضريبية الحديثة.

شكل (٩-١)

الهياكل الضريبية



الهياكل الضريبية الحديثة

الهياكل الضريبية القديمة

المبحث الاول

الهيكل الضريبية القديمة

نجد في هذا المضممار أن هناك هيكلًا متكوناً من ضريبة واحدة فقط وهيكلًا متكوناً من ضرائب على الأشخاص وضرائب على الاموال وعليه تقسم الهيكل القديمة الى

أولاً: الهيكل الضريبي المتكون من ضريبة واحدة

وفقاً لنظام الضريبة الوحيدة يتكون الهيكل الضريبي من ضريبة واحدة. وقد نادى المفكرون بفرض ضريبة واحدة على الدخل بينما نادى آخرون بفرض ضريبة واحدة على الانفاق. الا ان من أشهر من نادى بالضريبة الواحدة في القرون الثامن عشر هم أصحاب المدرسة الطبيعية، إذ نادى مفكروها بفرض ضريبة واحدة على الناتج الصافي للأرض حيث يعتبرون أن النشاط الزراعي هو المنبع الوحيد للثروة، وأن الأرض هبة من الله وهي تتفرد من بين عوامل الانتاج الاخرى في قدرتها على خلق فائض (ناتج صافي). وأن الفلاحون فقط هم الطبقة المنتجة في المجتمع. لذلك يجب ان لا تفرض الضريبة على النشاط التجاري والصناعي.

وفي نهاية القرن التاسع عشر نادى الكاتب الامريكي هنري جورج بفرض ضريبة واحدة على الزيادة الرأسمالية التي تحصل في قيمة الارض (الريع). فبالنسبة له أن الزيادات السكانية تقود الى التوسع في العمران الذي يؤدي الى حدوث زيادة في قيمة الاراضي، فهذا هو ناتج اجتماعي وليس ناتج جهد أصحاب

الاراضي. وأن من العدالة أن ينتفع منه جميع أفراد المجتمع. ومن ثم يصبح من المنطق مصادرة الزيادة التي حصلت في قيمة الاراضي لصالح الدولة عن طريق الضريبة الوحيدة⁽¹⁾.

أن نظريات الضريبة الوحيدة قد واجهت انتقاداً ولم تلق قبولاً. وبات موضوع التعددية المعتدلة للضرائب أمراً مقبولاً في أغلب دول العالم. ولا يغيب عن البال أن الافراط في التعددية يقود الى ارهاق دافعي الضرائب وزيادة في تكاليف جبايتها.

ثانياً: الهيكل الضريبي المتكون من ضريبة اشخاص وضريبة أموال

تعتبر الضرائب على الاشخاص من أقدم أنواع الضرائب التي عرفها التاريخ المالي، وقد استخدمت في كافة الحضارات القديمة⁽²⁾. فالضرائب على الاشخاص هي تلك الضرائب التي تتخذ من الفرد نفسه وعاء للضريبة، ولهذا يقال لها أيضاً "ضريبة الرؤوس". وتكون ضريبة الرؤوس بعدة صيغ. فهي إما إن تفرض على جميع أفراد المجتمع دون تمييز، أو قد تفرض على جميع أفراد المجتمع باستثناء طبقة خاصة منه، كما قد تفرض على فئة معينة ضمن مدى عمري معين. أما سعر الضريبة فقد يكون ثابتاً أو قد يكون تصاعدياً أو تنازلياً حسب الطبقة الاجتماعية والاقتصادية التي ينتمي اليها الفرد⁽¹⁾.

وقد كانت ضرائب الرؤوس في الماضي مصدراً رئيسياً من مصادر إيرادات الدولة، إلا أن التطور الذي حصل في دور الدولة وارتقاء المجتمعات قد أدى الى تزايد حاجة الدولة الى تمويل الانفاق العام، وبات الاعتماد على مثل هذا المصدر التمويلي قليل الأهمية. كما ان اتخاذ الفرد وعاء للضريبة بات أمراً غير مقبولاً في

العصر الحديث وقد أدى هذا الى الابتعاد عن الضريبة على الاشخاص والاخذ بنظام الضريبة على الاموال فقط

أما الضرائب على الاموال فهي ضرائب تتخذ من الدخل والثروة وعاءً لها فالدخل هو المبلغ الذي يحصل عليه الشخص عن جهد بذله أو عن ملكيته لوسائل الانتاج خلال فترة زمنية معينة. بينما الثروة هي ما يملكه شخص من موجودات حقيقية ونقود وأوراق مالية (أسهم وسندات) في لحظة معينة، أي هي ما يملكه الشخص من بيوت وأرض وسيارات ووسائل انتاج ونقود وسندات قروض وأسهم في الشركات وما إلى ذلك. فالدخل هو تدفق والثروة هي رصيد. ومع الزمن أصبحت القاعدة هي اتخاذ الدخل وعاء للضريبة، واعتبر اتخاذ الثروة كوعاء للضريبة استثناء على ذلك

المبحث الثاني

الهيكل الضريبية الحديثة

ويمكن تقسيم الهياكل الضريبية الحديثة الى نوعين

أولاً: الهيكل الضريبي المتكون من ضرائب مباشر وغير مباشرة

يعتبر تصنيف الضرائب الى ضرائب مباشرة Direct Taxes وغير مباشرة Indirect Taxes من أهم التصنيفات التي يتناولها علم المالية العامة. لأن فرض هذا النوع من الضرائب دون ذاك له تأثير على العدالة الضريبية وعلى توزيع العبء الضريبي وأخيراً على توزيع الدخل

ورغم عدم وجود معايير دقيقة للفرز بين الضرائب المباشرة وغير المباشرة إلا أنها تعتبر جديرة بالمناقشة وأن من أهم هذه المعايير هو المعيار الإداري ومعيار نقل العبء الضريبي فالمعيار الإداري يتطلب توافر شرطين هما : وجود جداول وسجلات ضريبية ووجود اتصال مباشر بين الإدارة الضريبية ودافع الضريبة. فالضريبة تعد ضريبة مباشرة إذا تم جبايتها بواسطة جداول وسجلات يدون فيها أسماء دافعي الضريبة ومقدار وموعد استحقاق الضريبة، وكان هناك اتصال مباشر بين دائرة الضريبة ودافع الضريبة. ومثال ذلك ضريبة الدخل على الأعمال الحرة وضريبة الدخل على الأرباح التجارية والصناعية. أما إذا كان فرض الضريبة وتحصيلها لا يتطلب وجود جداول وسجلات مسبقة أو أن الأمر لا يتطلب الاتصال المباشر بين دائرة الضريبة ودافع الضريبة، فإن الضريبة تعتبر ضريبة غير مباشرة. ومثال ذلك الضرائب المفروضة على المواد الاستهلاكية والملابس والمحروقات ، وغيرها

ويؤخذ على هذا المعيار عدم دقته في بعض المواضع. وعلى سبيل المثال، أن الضريبة على الأرباح المتحققة في بيع الأوراق المالية تعتبر بموجب هذا المعيار ضرائب غير مباشرة لعدم وجود جداول أو سجلات مسبقة ولا تجبى بطريقة الاتصال المباشر بين الإدارة الضريبية ودافع الضريبة. بينما في الواقع هي ضريبة دخل لا تختلف عن الضريبة على الرواتب ومن المفروض أن تقع ضمن صنف الضرائب المباشرة

أما بالنسبة لمعيار نقل العبء الضريبي فإن التفرقة تكون بين الضريبة المباشرة وغير المباشرة على أساس امكانية نقل العبء الضريبي. فالضريبة بموجبها

تعتبر ضريبة مباشرة إذ لم يكن بالإمكان نقل عبئها من الشخص الذي فرضت عليه الضريبة الى شخص آخر. غير أن هذا المعيار يعتبر معيار غير دقيق كذلك، ويؤخذ عليه أنه في حالة فرض ضريبة ما على تاجر أو منتج فإن نقل الضريبة الى المستهلك يتوقف على مرونة العرض والطلب وظروف التكلفة وشروط السوق لسلعة ما. فعلى سبيل المثال، أن الضريبة على السلعة قد لا تنتقل بالكامل من المنتج الى المستهلك لأن العرض عديم المرونة، فوفقا لمعيار الراجعة تعتبر الضريبة مباشرة. أما إذا بالإمكان نقل كامل الضريبة الى المستهلك لأن العرض لا نهائي المرونة فإن الضريبة تعتبر ضريبة غير مباشرة. وأخيرا وفي الحالة التي يمكن نقل جزء من الضريبة الى المستهلك فإن الجزء المنقول منها يعتبر ضريبة غير مباشرة، والجزء الآخر يعتبر ضريبة مباشرة، فاعتبار الضريبة ضريبة مباشرة حينا وغير مباشرة في حين آخر يعتبر أمرا غير مقبول⁽⁴⁾.

والأردن على سبيل المثال يأخذ بهذا التصنيف للضرائب كما مبين في الجدول (1-9) والشكل (1-9).

جدول (1-9)

هيكل الإيرادات الضريبية في الأردن 1992-1995

(مليون دينار)

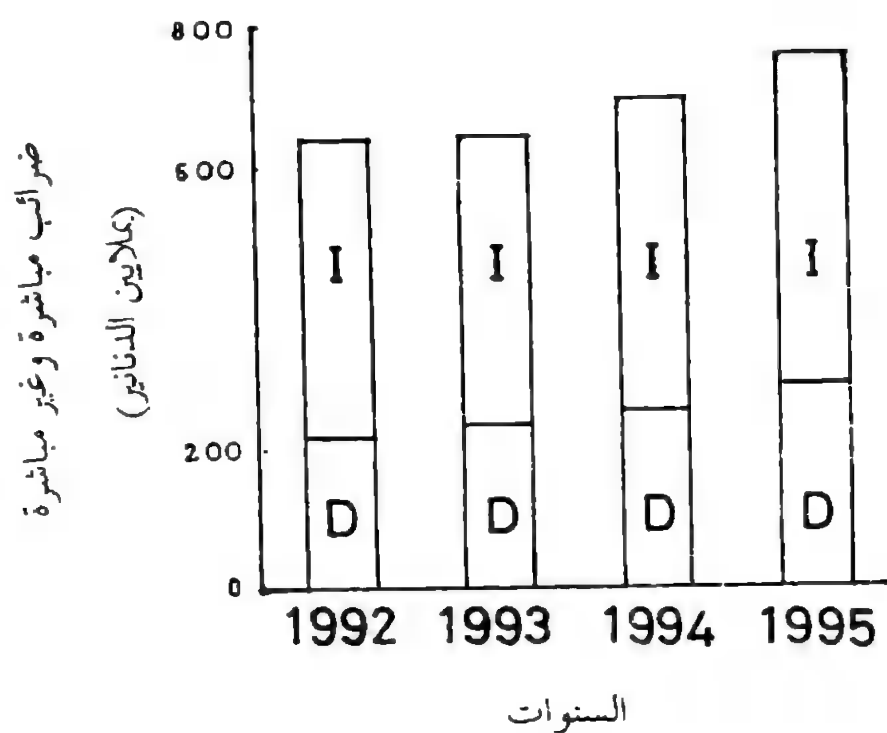
السنوات				نوع الضريبة
1995	1994	1993	1992	
287.5	249.5	231.4	214.5	مباشرة
470.4	444.9	412.0	424.8	غير مباشرة

757.9	694.4	643.4	639.3	الاجمالي
-------	-------	-------	-------	----------

المصدر البنك المركزي الاردني. النشرة الاحصائية السنوية. أيار. 1996 ص 22 والنشرة
الاحصائية السنوية. أيار 1998 ص 44.

شكل (2-9)

الهيكل الضريبي في الأردن 1992-1995



حيث يوضح الشكل البياني الهيكل الضريبي في الأردن للسنوات 1993 -1996، وهو متكون من ضرائب مباشرة D واخرى غير مباشرة I ، فالضرائب المباشرة تتكون من ضرائب على الدخل والارباح بالنسبة للشركات والافراد والموظفون والمستخدمون والارباح الموزعة وضرائب أخرى. أما الضرائب غير المباشرة فتتكون من ضرائب على التجارة الخارجية كالضرائب الجمركية والضرائب الاضافية على المستوردات والغرامات والصادرات وضرائب أخرى. وكما يبدو لنا من الشكل أعلاه أن حصيلة الضرائب غير المباشرة أكبر من حصيلة الضرائب المباشرة في الهيكل الضريبي في جميع السنوات

ثانياً: الهيكل الضريبي المتكون من ضرائب على الدخل والثروة والانفاق

سنناقش في المضممار الهيكل الضريبي المتكون في هذه المرة من ضرائب على الدخل وضرائب على الثروة وضرائب على الانفاق على التوالي

1- الضريبة على الدخل

أن هذا النوع من الضرائب يتخذ من دخل الشخص الطبيعي أو المعنوي عاء له. وتعتبر ضريبة الدخل Income Tax أكثر أنواع الضرائب انتشاراً في العالم، ل أنها تعتبر الأكثر أهمية في النظام الضريبي لأنها الأكبر حصة في حصيلة لايرادات من الضريبة. وتعزى هذه المكانة التي تحتلها ضريبة الدخل الى لتطورات التي حصلت في الدخل. فدخل العمل ورأس المال قد تطور مع التطور لصناعي ومع تطور حجم التبادل مع العالم الخارجي ومع تطور السوق المالية وما حققه رجال الأعمال من أرباح طائلة. كما أن فرض الضريبة على الدخل لا

تعرضه الى الفناء لكونه مصدر متجدد بينما فرض الضريبة على رأس المال قد يؤدي الى نضوبه. وأخيراً فقد أصبح لضريبة الدخل هذه المكانة لأن هذه الضريبة يمكن أن تلعب دوراً فعالاً في إعادة توزيع الدخل، فهي أشد عبثاً على الاغنياء وأقل عبثاً على الفقراء ⁽⁵⁾.

ويمكن ان نميز هنا بين نظامين لضريبة الدخل هما نظام الضريبة على مجموع الدخل ونظام الضريبة على نوعية الدخل

أ. الضريبة على مجموع الدخل

ان دخل دافع الضريبة المتأتي من الاجور والفوائد على رأس المال وايجارات العقار والارباح من مختلف مصادرها يجمع في وعاء واحد وتقرض عليه الضريبة. ويتميز هذا النظام بالبساطة. كما يتميز بغزارة حصيلته الضريبة وانخفاض تكلفه جبايتها وأنه أكثر ملائمة للإدارة الضريبة في الدول المتقدمة. وأخيراً يعتبر هذا النظام الضريبي أكثر تحقيقاً للعدالة الضريبية لأنه ينظر الى ظروف دافع الضريبة نظرة شاملة ومما يؤخذ على هذا النظام هو كبر حجم الضريبة ومحاولة التهرب منها، ولو كان ذلك تهرباً جزئياً.

ب. الضرائب على نوعية الدخل

وبموجب هذا النظام يقسم الدخل حسب طبيعة مصادره الى اقسام منفصلة عن بعضها، وتقرض ضرائب دخل مختلف باختلاف المصدر. فمصادر الدخل هي العمل ورأس المال ومزيج من العمل ورأس المال فالعمل قد يمارس من قبل الفرد نفسه ولحسابه، وبذلك يخضع دخل العمل الى ضريبة دخل المهن الحرة، كما هو

حال في دخل الطبيب والمحامي. أما إذا كانت ممارسة العمل لحساب الآخرين فإن دخل العمل يخضع لضريبة الدخل على الاجور والرواتب، كما هو الحال في دخل عامل والموظف

أما بالنسبة الى رأس المال فنميز هنا بين دخل رأس المال الثابت ودخل رأس مال المنقول. إذ يخضع رأس المال الى ضريبة الدخل على الاملاك والمسققات تلاً بينما يخضع دخل رأس المال المنقول الى الضريبة على ايراد القيم المنقولة⁽⁶⁾. أخيراً يخضع الدخل المترتب عن مصدر مختلط من العمل ورأس المال الى ضريبة تختلف باختلاف نوع النشاط الاقتصادي من زراعي وصناعي وتجاري.

ومن مزايا الاسلوب النوعي في الضريبة هو إتاحة الفرصة أمام المشرع في فيض معدل الضريبة على دخل العمل ورفعته على دخل رأس المال، بينما يقوم بض معدل ضريبة معتدل على الدخل من المصدر المزيج أي وسطاً بين معدل ضريبة على دخل العمل ومعدل الضريبة على دخل رأس المال. كما أن هذا أسلوب يتيح الى السلطة المالية ان تضع قواعد وأسس في الجباية تختلف باختلاف نوعية مصدر الدخل. ومثال ذلك جباية الضريبة على الرواتب التي تتم بأسلوب جز عند المنبع. أما الانواع الاخرى من الضرائب فقد تجبى طوعاً أو بالاسلوب باشر وهكذا إلا أن ما يؤخذ على هذا الاسلوب هو حدوث الازدواج الضريبي. ما هو الحال مع الضريبة على الارباح التجارية والصناعية وهذا يتعارض مع العدالة الضريبية

2- الضرائب على الثروة ⁽⁷⁾

هناك عدة أنواع من الضرائب على الثروة Wealth Taxes غير أن من أهم أنواعها هو الضريبة العادية والضريبة الاستثنائية على الثروة والضريبة على الزيادة في الثروة والضريبة على التصرف بها.

أ. الضرائب العادية على الثروة

ان الثروة هي الوعاء الذي تفرض عليه الضريبة بمعدلات منخفضة في الغالب، وذلك بسبب كبر حجم وعاء الثروة في المجتمع، مما يؤدي الى الحصول على إيرادات ضريبية غزيرة.

وأن من مزايا هذه الضريبة أنها تحفز على استخدام الثروات العاطلة والا تآكلت سنة بعد أخرى كما أنها تتماشى مع مبدأ العدالة الضريبية. إلا أن ما يؤخذ عليها هو أن ضخامة حجم الوعاء الضريبي يتطلب جهاز إدارة ضريبية كبير. أضف الى ذلك الصعوبة التي تواجهها الإدارة الضريبية في حصر الاجزاء الكثيرة للثروة مما يؤدي الى اخفاء بعضها عن المخمنين والتهرب من دفع الضريبة ⁽⁸⁾.

ب. الضريبة الاستثنائية على الثروة

أن الدولة تلجأ الى مثل هذا النوع من الضرائب في الحالات الطارئة والاستثنائية، وذلك أما من أجل الحصول على إيرادات بسبب الظروف الاستثنائية كالحرب وما بعد الحرب أو بهدف إعادة توزيع الثروة في ظروف مرحلية أخرى. وقد استخدمت هذه الضرائب في بعض دول أوروبا بعد الحرب العالمية الاولى

والثانية. ومثال ذلك الضرائب الاستثنائية على أرباح الحروب أو ضرائب الاغتناء وهذه تفرض على الذين حققوا ثروات طائلة بسبب الحرب

ج. الضريبة على الزيادة في الثروة

وهذا النوع من الضرائب يفرض على الزيادة العفوية أو الفجائية في الثروة التي تحصل دون أن يكون للفرد جهداً في تحقيقها، كالزيادة النقدية أو غير النقدية التي تحصل في ثروة الشخص على أثر ربح جائزة يانصيب، كما تمثل الزيادة في قيمة العقارات التي حصلت بسبب التوسع العمراني، زيادة في الثروة لم يبذل الفرد جهوداً في تحقيقها. وهو ما سبق أن ذكرناه في موضوع الاتاوة⁽⁹⁾.

د. الضريبة على التصرف بالثروة

وهي ضريبة تفرض على أشكال الثروة عند انتقالها من شخص إلى آخر، أي عند تداول الثروة بين الأحياء، كالضرائب على التسجيل العقاري والسيارات، وما إلى ذلك. كما تفرض هذه الضريبة كذلك على انتقال الثروة التي كان يحملها الشخص المتوفى إلى ورثته، أي الضريبة على التركة ففي لحظة وفاة الفرد يخضع ما كان يحمله الفرد من الثروة إلى ضريبة التركات. وقد تقر هذه الضريبة بأساليب مختلفة. فهي قد تفرض على إجمالي التركة إذ يتم حصر التركة من قبل المخبين في الإدارة الضريبية، وبعد طرح الديون التي بذمة المتوفى يتم اخضاع المبلغ المتبقي إلى ضريبة التركات أو قد تفرض الضريبة على حصة الوارث، وفي هذه الحالة تراعى الظروف الشخصية ومبدأ العدالة الضريبية. وأخيراً قد تفرض

الضريبة بطريقة تجمع بين الاسلوب الاول والثاني ، فهي تفرض على صافي مجموع التركة بالاضافة الى فرضها على حصة الوارث ⁽¹⁰⁾.

3- الضرائب على الانفاق

يقسم انفاق الدخل الى انفاق على الاستهلاك وانفاق على الاستثمار. والضرائب على الانفاق هي الضرائب التي تفرض على مختلف أوجه الانفاق على السلع والخدمات الاستهلاكية فقط ، ولذلك يقال لها ضرائب الاستهلاك Consumption Taxes ولما كان خضوع السلع والخدمات الاستهلاكية للضرائب قد يحصل في مرحلة الانتاج أو في مرحلة التداول، لذلك نجد أن ضريبة الاستهلاك قد أخذت أسماء مختلفة تبعاً للمرحلة التي فرضت فيها. فإذا خضعت السلعة الى الضريبة عند انتاجها اطلق عليها ضريبة الانتاج Exise Tax ، أما إذا خضعت السلعة الى الضريبة عند البيع عرفت بضريبة المبيعات Sale Tax أو ضريبة المشتريات Purchase Tax

وأن ما يميز هذا النوع من الضرائب هو غزارة حصيلتها كما أن أغلب الناس لا يشعرون بثقل عبئها لأنها مدموجة في سعر السلعة. أضف إلى ذلك قلّة تكاليف جبايتها و صعوبة التهرب منها فضلاً عن ذلك نجد أن من طبيعة هذا النوع من الضرائب هو التأثير المباشر بحالات الكساد والرخاء. عليه يمكن ان تعتمد السياسة المالية على هذا النوع من الضرائب دون غيره بصورة اكبر. ومما يؤخذ على الضرائب على الانفاق هو الانخفاض الشديد في حصيلتها في حالات الكساد والركود، وما يترتب عليها من عجز ضخّم في الإيرادات العامة كما يؤخذ عليها

كذلك، أنها تفرض على الغني والفقير على حد سواء دون مراعاة للحالة الشخصية والاقتصادية للفرد، مما يجعلها بعيدة عن تحقيق العدالة الضريبية

حيث أن الانفاق على الاستهلاك من السلع والخدمات قد يكون موجهاً إلى شراء سلع وخدمات وطنية (محلية) أو سلع خدمات أجنبية (مستوردة) أو مزيجاً من هذين النوعين من السلع والخدمات ⁽¹¹⁾. وفيما يلي سنناقش هذين النوعين من الضرائب بصورة متعاقبة.

أ. الضرائب على السلع والخدمات المنتجة محلياً

وهي ضرائب انفاق تفرض على السلع والخدمات الاستهلاكية الوطنية ويكون فرض الضريبة هنا بأساليب ثلاثة إذ قد يكون فرض الضريبة محصوراً بسلعة أو خدمة واحدة فقط. أو بمجموعة مختارة من السلع والخدمات أو أن ضريبة الانفاق تفرض على كافة السلع والخدمات المحلية. هذا من جهة ومن جهة أخرى يتم فرضها الضريبة بثلاث أساليب متباينة كذلك، فهي إما أن تفرض في مرحلة واحدة أو تفرض على كافة المراحل أو على القيمة المضافة ومثال ذلك الضرائب على المواد الغذائية والسيكاير والمنظفات والملابس

(1) الضريبة على السلعة في مرحلة واحدة

أن أي سلعة تمر بمراحل الانتاج والتوزيع ومن ثم بالاستهلاك، ووفقاً لطريقة الضريبة على مرحلة واحدة One Stage Tax يتم فرض الضريبة على السلعة عندما يتم صنعها، أو في مرحلة التوزيع عندما تفرض على السلع عند انتقالها من تاجر

الجملة الى تاجر المفرد. كما أن الضريبة قد تفرض في مرحلة الاستهلاك عندما يتم استهلاكها فعلاً، ومثال ذلك فرض الضريبة على استهلاك التيار الكهربائي.

(2) الضريبة على السلعة في كافة المراحل

وهي ضريبة اتفاق تفرض على السلعة في المراحل كافة All Stages Tax. فهي تفرض في مرحلة الانتاج والتوزيع والاستهلاك للسلعة. فعلى سبيل المثال تخضع المادة الاولى التي تصنع منها السلعة الى الضريبة، ثم تخضع الى الضريبة ثانية عندما تصبح نصف مصنعة، ومن ثم تخضع الى الضريبة عندما يكتمل صنعها. أي سلعة تامة الصنع وتنتقل الى تاجر الجملة. كما تخضع السلعة الى الضريبة عند انتقالها من تاجر الجملة الى تاجر البيع بالتجزئة (تاجر المفرد). وأخيراً وفي مرحلة الاستهلاك تخضع السلعة الى الضريبة عند انتقالها من تاجر التجزئة الى المستهلك. وفيما يلي مثالاً رقمياً عن سلعة ما تفرض عليها الضريبة في خمس مراحل ابتداء من المادة الاولى وانتهاء باستهلاكها. وفي مثالنا هذا نفترض أن معدل الضريبة هو 10% وأن عبء الضريبة المتراكم على جميع المراحل سيتحمله المستهلك في النهاية وهذا ما يبينه الجدول (9-2).

حيث أن المستهلك يدفع في النهاية ما مقداره 517 ديناراً ثمناً للسلعة متضمناً على ضرائب تراكمت خلال مراحل الانتاج والتوزيع والاستهلاك بلغت حصيلتها 149 ديناراً

جدول (9-2)

الضريبة على السلعة في كافة المراحل

(بالدينار)

المرحلة	قيمة السلعة	تكاليف	الأرباح في	قيمة السلعة	مقدار
	في بداية	الانتاج	كل مرحلة	في نهاية	الضريبة
	المرحلة			المرحلة	
الأولى	100	-	-	100	10
الثانية	110	50	40	200	20
الثالث	220	70	30	320	32
الرابعة	352	28	20	400	40
الخامسة	440	20	10	470	47
	517				149

(3) الضريبة على القيمة المضافة

وهي ضريبة على الانفاق الاستهلاكي للسلع والخدمات في المراحل كافة، إلا أن وعاء الضريبة هنا سيكون القيمة المضافة وليس قيمة السلعة في نهاية المرحلة. وأن سعر الضريبة قد يكون موحداً في جميع المراحل وبالنسبة إلى جميع أنواع السلع والخدمات أو مختلفاً باختلافها. وتوضيحاً للفكرة يعرض الجدول (9-3) مثلاً رقمياً بذلك

جدول (9-3)

الضريبة على القيمة المضافة

(بالدينار)

المرحلة	قيمة السلعة في بداية المرحلة	قيمة السلعة في نهاية المرحلة	القيمة المضافة	حصيلة الضريبة
I		100	100	10
II	110	200	90	9
III	209	339	130	13
IV	352	412	60	6
V	418	448	30	3
	451			41

حيث أن السلعة تباع الى المستهلك بسعر 451 ديناراً علماً بأن الضريبة على القيمة المضافة Value Added Tax بلغت 41 ديناراً فقط وبمقارنة حصيلة الضريبة عند فرضها على القيمة المضافة الى السلعة في جميع المراحل مع حصيلتها التراكمية عند فرضها على قيمة السلعة في نهاية المرحلة، نجد أن الاخيرة بلغت ما يزيد على ثلاثة اضعاف ونصف الضريبة على القيمة المضافة.

ب. الضرائب على السلع المستوردة

لا يقتصر فرض ضريبة الانفاق على السلع والخدمات المنتجة محلياً بل يتعداه الى الانفاق على السلع والخدمات المستوردة، وتعرف هذه الضريبة بالضريبة الجمركية Custom Tax وهي ضريبة تفرض على السلعة عند تجاوزها الدائرة الجمركية اثر دخولها الى البلاد

وأن ما يميز الضرائب الجمركية أنها تلعب دوراً هاماً في تحقيق الأهداف التنموية، بالإضافة الى دورها الفعال الذي يمكن ان تلعبه في المشاركة في تصحيح الاختلال في ميزان المدفوعات الذي يتزامن مع بداية مرحلة التنمية

هذا وأن الغرض الاساسي من استخدام الضريبة الجمركية على السلع المستوردة هو تحقيق هدف مالي، وهو الحصول على أقصى حصيلة ممكنة من الضريبة الجمركية ⁽¹²⁾. ولذلك يطلق على هذه الضرائب "الضرائب الايرادية"

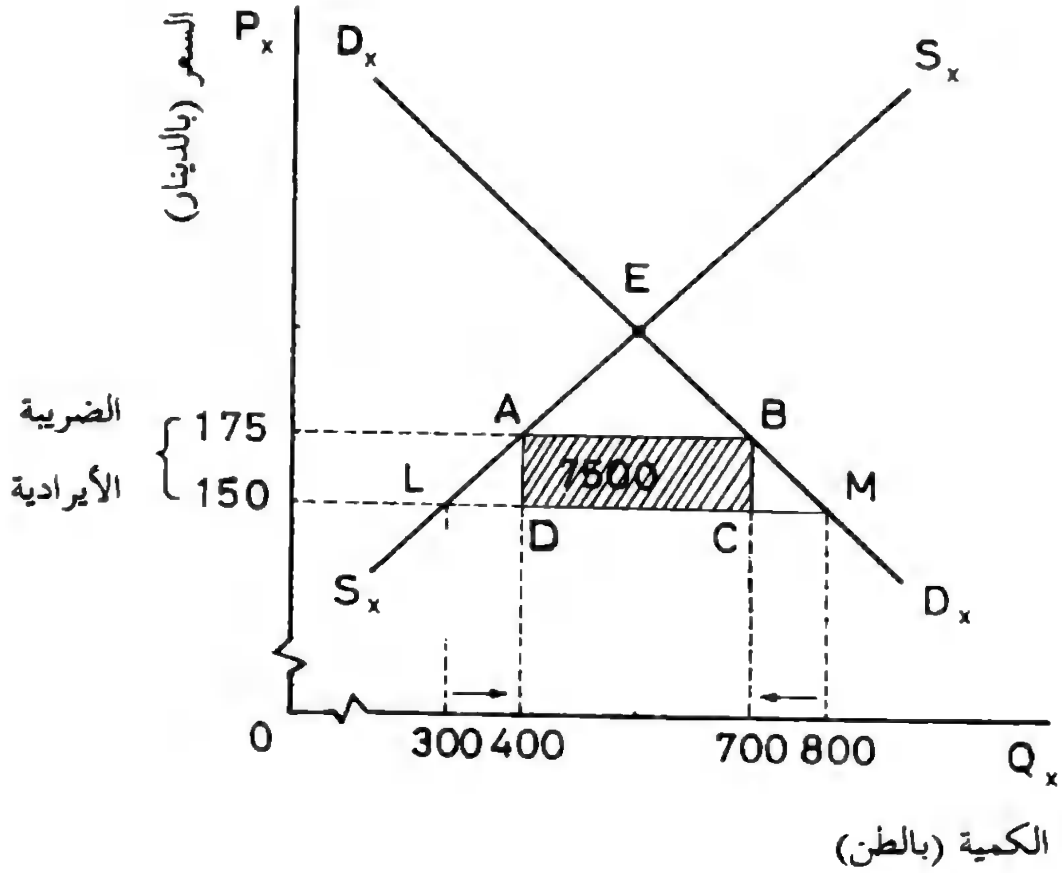
.Revenue Taxes

ولتوضيح فكرة الضرائب الايرادية دعنا نفترض أن هناك سلعة مثل سلعة X وأن جودة السلعة المنتجة محلياً متطابقة مع جودة السلعة المستوردة في سوق تسودها المنافسة اصلاً كما بين ذلك في الشكل (9-3) حيث يمثل المحور الافقي الكميات المعروضة والمطلوبة من السلعة X أما المحور الرأسي فيمثل السعر ، ويمثل S_x S_x منحني العرض بينما يمثل D_x D_x منحني الطلب، فإذا كان سعر السلعة المستوردة في ميناء العقبة 150 ديناراً قبل فرض الضريبة الجمركية فإن الكمية المطلوبة من السلعة هي 800 طن، وأن الكمية المعروضة من السلعة من قبل الصناعة الوطنية هي 300 طن وهي أقل من الكمية المطلوبة بمقدار 500 طن. لذلك هناك حاجة الى استيراد المقدار 500 طن من السلعة.

أما لو فرضت ضريبة جمركية قدرها 25 ديناراً على الطن الواحد فإن السعر سيرتفع الى 195 دينار وهذا سيؤدي الى انخفاض الكمية المطلوبة من 700 الى 300 طن ، ويترتب على هذا تقلص الحاجة الى الاستيراد من السلعة X من

شكل (3-9)

الضريبة الأيرادية



500 الى 300 طن، وستكون حصيلة الدولة من الضريبة الجمركية هي حاصل ضرب 25 في 300، أي 7500 ديناراً. والمتمثلة بمساحة المستطيل ABCD.

ويتضح لنا أن هناك علاقة عكسية بين الضريبة الجمركية والكمية المطلوبة من السلعة، فكلما زادت الضريبة الجمركية كلما قل الطلب على السلعة x ، كما أن

هناك علاقة طردية بين الضريبة الجمركية والكمية المعروضة من السلعة X المنتجة حلياً فكلما ارتفعت الضريبة الجمركية كلما زاد عرض الصناعة الوطنية لإنتاجها من السلعة X ، وهذا يعني كذلك أن هناك علاقة عكسية بين الضريبة الجمركية والكمية المستوردة من السلعة X ، أي كلما زادت الضريبة الجمركية كلما قلت الكمية المستوردة من السلعة X والعكس بالعكس

ولما كان الهدف من فرض الضريبة الجمركية هو الحصول على أقصى مصلحة ضريبية ممكنة، فإن هذا يعني أن مساحة المستطيل ABCD - الواقع ضمن مثلث ELM - يجب أن تكون أكبر ما يمكن

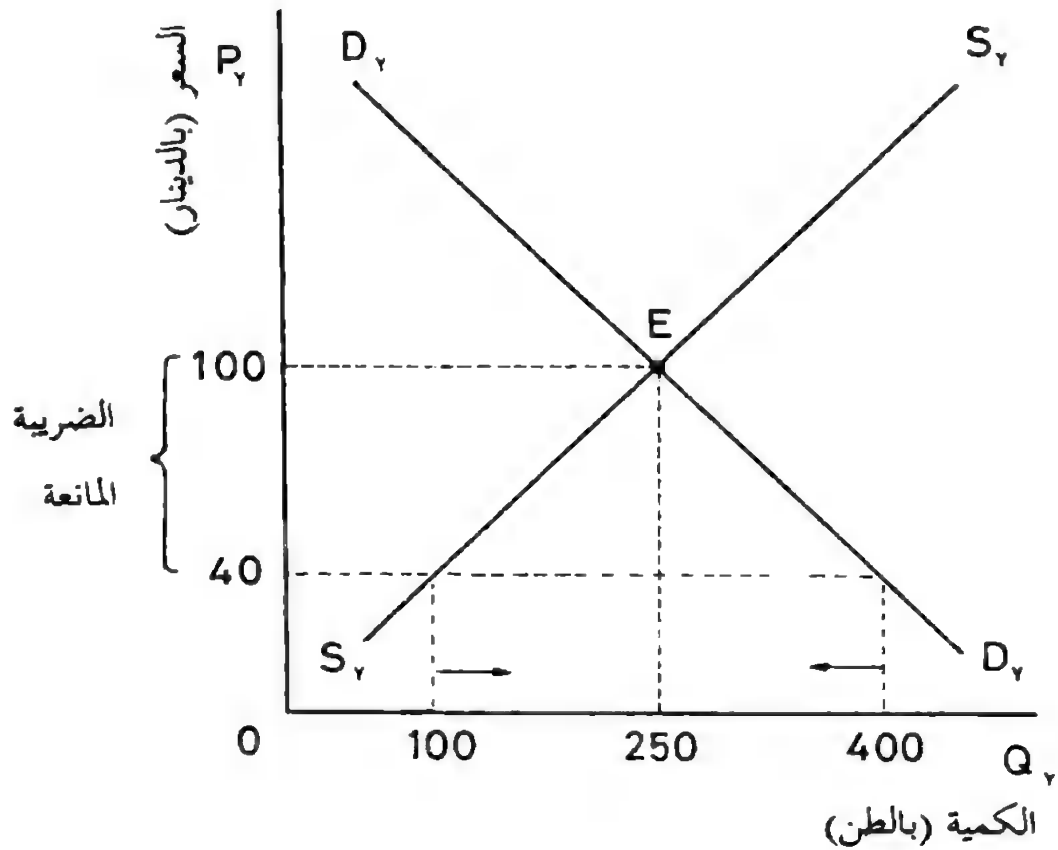
وفي الحالة التي يكون فيها الغرض من فرض الضريبة الجمركية هو تحقيق أهداف اقتصادية أو اجتماعية أو سياسية، فإن الضرائب تفرض بأسعار مرتفعة جداً. ذلك بقصد منع دخول السلع الأجنبية نهائياً إلى البلاد. فإذا كان الهدف سياسياً رُضت ضرائب جمركية عالية جداً على السلع المستوردة من بلد معين بهدف منع دخولها. أما إذا كان الهدف هو الحماية الاقتصادية للصناعة الوطنية فإن فرض ضريبة جمركية عالية سيحول دون استيرادها وأخيراً إذا كان الهدف هو حماية المجتمع صحياً وأخلاقياً، فإن فرض الضريبة الجمركية العالية بدأ سيقود إلى الحيلولة دون دخول السلع الأجنبية المقصودة⁽¹³⁾. وتعرف الضرائب الجمركية في مثل هذه الحالات بالضرائب المانعة Prohibitive Taxes.

ففي حالة فرض ضريبة جمركية مانعة، فإن مقدارها يجب أن يكون مساوياً إلى 60 ديناراً وبذلك ستكون الكمية المطلوبة من السلعة Y والكمية المعروضة منها من قبل الصناعة الوطنية هي 250 طن ويكون السعر هو 100 ديناراً وهكذا

ستنتفي الحاجة الى الاستيراد ، إذ أن الضريبة الجمركية قد أدت الى منع دخول السلعة Y اطلاقاً الى البلاد. اما الدولة فسوف تكون حصلتھا من الضريبة الجمركية مساوية الى الصفر في هذه الحالة، كما بين في الشكل (4-9).

شكل (4-9)

الضريبة المانعة



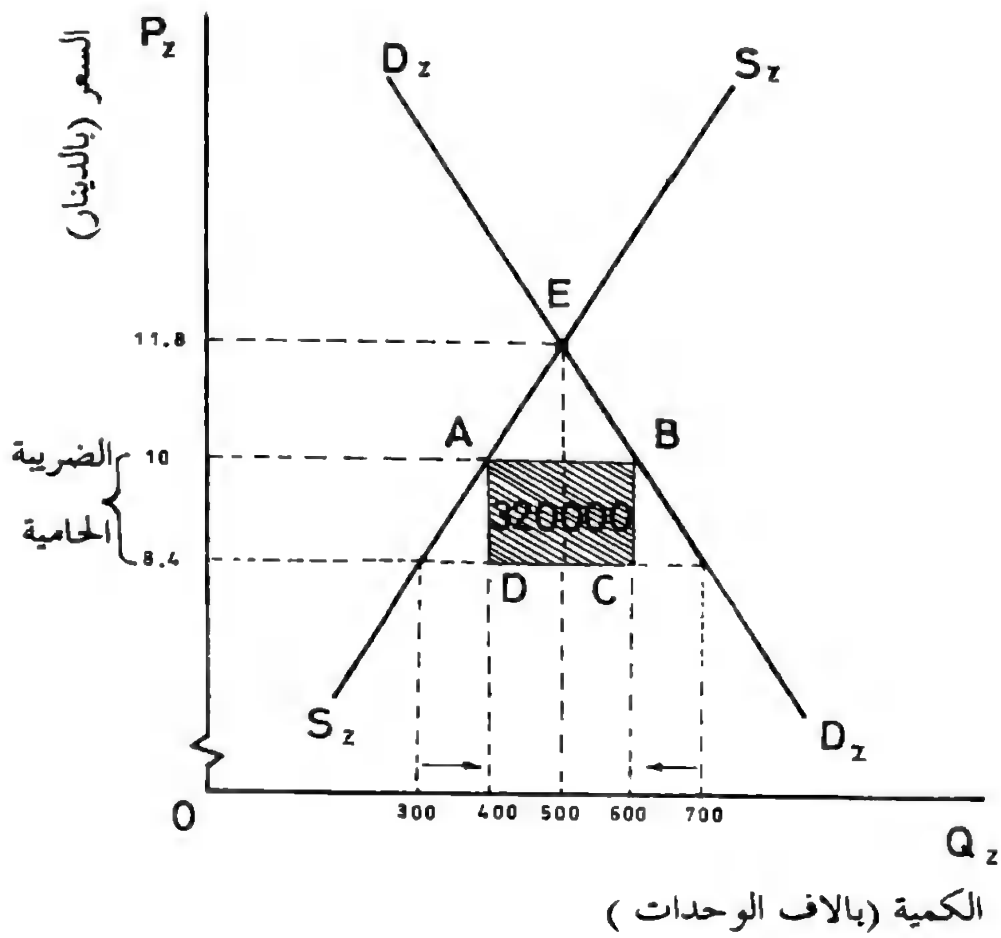
أما لو كان الهدف من فرض الضريبة الجمركية على السلعة هو حماية الصناعة الوطنية الناشئة والتي تعتبر في الوقت الحاضر غير قادرة على سد حاجة السوق المحلية من السلعة Z بصورة تامة، ففي هذه الحالة يكون فرض الضريبة الجمركية على السلعة المستوردة بمستوى يسمح باستيراد كمية محددة من السلعة Z والتي تشكل مع الانتاج الوطني من السلعة Z ما تحتاجه السوق المحلية من السلعة. تعرف هذه الضرائب باسم الضرائب الحامية Protective Taxes. وفي الشكل (5-9) نعرض حالة الضريبة الحامية (14).

فلو فرضنا ان الخطة المرسومة للانتاج المحلي من السلعة Z هو 400 ألف وحدة فإن السعر سيكون 10 ديناراً ، وأن الكمية المطلوبة ستكون 600 ألف وحدة. أن الكمية المستوردة من السلعة Z تقلصت من 400 ألف وحدة قبل فرض الضريبة الجمركية الى 200 ألف وحدة بعد فرضها. ولما كانت الضريبة الجمركية المفروضة على الوحدة الواحدة هي 1.6 ديناراً فإن حصيلة الضريبة الجمركية الحامية تساوي عدد الوحدات من السلعة Z المستوردة مضروباً في الضريبة الجمركية على الوحدة الواحدة ، أي $320000 = 1.6 \times 200000$ ديناراً ، وهذه الحصيلة يمكن أن تمثل بمساحة المستطيل ABCD المظلل.

وبهذا نكون قد ناقشنا أهم التصنيفات للضرائب، أي أهم مكونات الهياكل الضريبية الأكثر استخداماً في أغلب الانظمة المالية في العالم

شكل (5-9)

الضريبة الحامية



الحواشي :

(1) انظر الصكبان، عبد العال، المصدر السابق، ص 167-70. وكذلك دراز. حامد عبد المجيد المصدر السابق، ص 128-31.

(2) شامية، أحمد زهير والخطيب، خالد، المصدر السابق، ص 153.

(3) دراز، حامد عبد المجيد، المصدر السابق، ص 132.

(4) سنعود الى مناقشة هذا الموضوع بالتفصيل عند مناقشة العبء الضريبي.

(5) Musgrave, P., Op cit. & الصكبان، عبد العال، المصدر السابق، ص 224-54 وكذلك Musgrave, R. cit. pp335-36 and pp 396-424.

(6) الصكبان، عبد العال، المصدر السابق، ص 231-33.

(7) يقصد بالثروة جميع ما يمتلكه الفرد من موجودات في لحظة زمنية، وقد تكون هذه الموجودات حقيقية كالاراضي والبنائات والسيارات وما إلى ذلك وموجودات نقدية كالنقود المحمولة والمودعة في البنك وأخيراً قد تكون موجودات مالية كالاسهم والسندات

(8) James S. and Nobes, C. Op cit, pp 202-206, Musgrave, R. and Murgave, P., Op cit. pp 469-92, and Hyman, D. Op cit, pp 583-609.

وانظر كذلك دراز، حامد عبد المجيد، المصدر السابق، ص 139-41.

(9) الصكبان، عبد العال، المصدر السابق، ص 245-52 و دراز حامد عبد المجيد، المصدر السابق، ص 141-45.

(10) James, S. and Nobes c. Op cit , pp 607,.

وكذلك دراز حامد عبد المجيد، المصدر السابق ، ص 145-47.

(11) هناك ضرائب على الانفاق الشخصي الا انها قليلة الاهمية في نظرنا ولذلك يقتصر شرحنا للضرائب على الاستهلاك على النوعين المذكورين فقط

(12) Solman, J. ,Economics, Horvester Wheat Sheaf Prentice Hall, NY 1991 pp 872-73.

(13) Ibid, pp 864-66.

(14) Baumol, W and Blinder , A., Op cit, pp 379-86.

الفصل العاشر

العبء الضريبي

من المعروف أن الضرائب تفرض على الأشخاص الطبيعيين والمعنويين وجب القانون، إلا أن هناك امكانية في بعض الحالات لنقل الضريبة كلياً أو زئياً والقائها على شخص آخر، كما أن هذا النقل قد يكون متجهاً الى الامام أو اجعاً الى الخلف، وهذا ما تضمنه المبحث الاول من هذا الفصل. أما في المبحث ثاني فندرس تأثيرات الضرائب على تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية في تخصيص والتوزيع والاستقرار والنمو

المبحث الاول

نقل العبء الضريبي

أن القانون الذي تفرض بموجبه الضريبة يحدد الشخص الطبيعي أو المعنوي الذي يتحمل مسؤولية دفع الضريبة الى الدولة. وهنا لا بد أن نميز بين الحامل نانوني والحامل الفعلي لعبء الضريبة. فالحامل القانوني لعبء الضريبة هو شخص المسؤول عن تسديد الضريبة التي فرضت عليه الى الدولة. اما الحامل فعلي لعبء الضريبة فهو الشخص الذي يتحمل الضريبة فعلاً، وليس من ضروري ان يتحمل الضريبة من قام بدفعها الى الدولة

ففي الحالة التي لا يستطيع فيها الشخص الذي تفرض عليه الضريبة من نقلها Shifting او القائها على شخص آخر. فليس هناك نقل للعبء الضريبي Tax Incidence . وفي مثل هذه الحالة يعتبر الشخص نفسه هو الحامل القانوني لعبء الضريبة او الممول القانوني للضريبة وهو الحامل الفعلي لعبء الضريبة أو الممول الفعلي للضريبة. أما عندما يستطيع الشخص من نقل الضريبة التي تفرض عليه الى شخص آخر فإن هناك نقل للعبء الضريبي ^(١) وفي هذه الحالة يعتبر الشخص الذي فرضت عليه الضريبة هو الحامل القانوني لعبء الضريبة او الممول القانوني الذي يقوم بتسديد مبلغ الضريبة ومن ثم يقوم بنقل هذا المبلغ الى شخص آخر. فلذا كان الشخص الذي تستقر عليه الضريبة ولم يستطع من نقلها الى شخص آخر فهو الحامل الفعلي لعبء الضريبة او الممول الفعلي

وعلى سبيل المثال إذا أقدم تاجر على استيراد لخيوط الاصواف الصناعية فإنه سيقوم بدفع ضريبة جمركية على هذه المستوردات الى الدائرة الجمركية، ومن ثم يقوم هذا التاجر ببيعها الى مصانع النسيج بسعر يتضمن على الضريبة الجمركية، وأن مصانع النسيج ستلقاها بدورها على تجار الجملة وتجار الجملة هؤلاء سيلقونها على تجار المفرد (التجزئة) وفي النهاية سيستقر عبء الضريبة على المستهلك النهائي للمنسوجات الصوفية. فالمستورد الذي قام بدفع الضريبة الى الجمارك يعتبر الممول او الحامل القانوني لعبء الضريبة أما المستهلك فهو الممول او الحامل الفعلي لعبء الضريبة. أما المصانع وتجار الجملة وتجار التجزئة فهم بمثابة وسطاء في عملية نقل العبء الضريبي من المستورد الى المستهلك

هذا وأن نقل العبء الضريبي قد يكون بصورة كاملة أي أن باستطاعة الممول القانوني للضريبة من القاء الضريبة باكملها على شخص آخر، أو قد يكون قل العبء الضريبي جزئياً أي ان جزء من الضريبة يتحمله الممول القانوني الجزء الآخر يتحمله الممول الفعلي للضريبة. كما قد يتمكن الممول القانوني احياناً من نقل عبئاً ضريبياً أكبر من قيمة الضريبة المفروضة (2)

وأخيراً لا بد أن نشير الى ان نقل العبء الضريبي ربما يكون متجهاً الى الامام او متجهاً الى الخلف. ففي الحالة التي يتم فيها نقل الضريبة من المستورد الى مستهلك، وفي الحالة التي يستطيع العمال من اجبار صاحب العمل على زيادة جورهم بسبب ضريبة فرضتها الدولة على اجورهم، فإن نقل العبء الضريبي سيكون نقلاً الى الامام Forward Shifting اما في الحالة التي يستطيع صاحب العمل لذي تحمل ضريبة فرضت على انتاجه ولا يرغب في رفع سعر السلعة، فإنه خفض من أجور العمل أو من الاسعار التي كان مستعداً لدفعها عن المواد الاولية، إن نقل العبء الضريبي هنا سيكون نقلاً الى الوراء Backward Shifting (3).

ولما كان نقل العبء الضريبي لا يتم الا من خلال المعاملات التبادلية، فإن هم موضوع نقل الضريبة يتطلب استخدام تحليل العرض والطلب والعوامل مؤثرة على تحديد السعر والكمية التوازنية. حيث أن حصول عملية نقل العبء ضريبي او عدم حصوله ومقدار العبء المنقول الى الشخص الآخر يتوقف على رونة الطلب والعرض للسلعة وعلى طبيعة تكاليف الانتاج وعلى درجة التنافس سائدة في السوق. وعليه سنناقش تأثير اختلاف مروونات عرض وطلب السلعة على

نقل العبء الضريبي، ومن ثم تأثير اختلاف طبيعة التكاليف وأخيراً تأثير التنافس في السوق على نقل العبء الضريبي

أولاً: مرونة العرض والطلب ونقل العبء الضريبي

وهنا سنقتصر مناقشتنا لتأثير اختلاف مرونة Elasticities العرض والطلب لسلعة ما على ثلاث حالات مختارة⁽⁴⁾، وسنعرض هذا في ثلاث حالات مختلفة عن نقل العبء الضريبي الى الامام

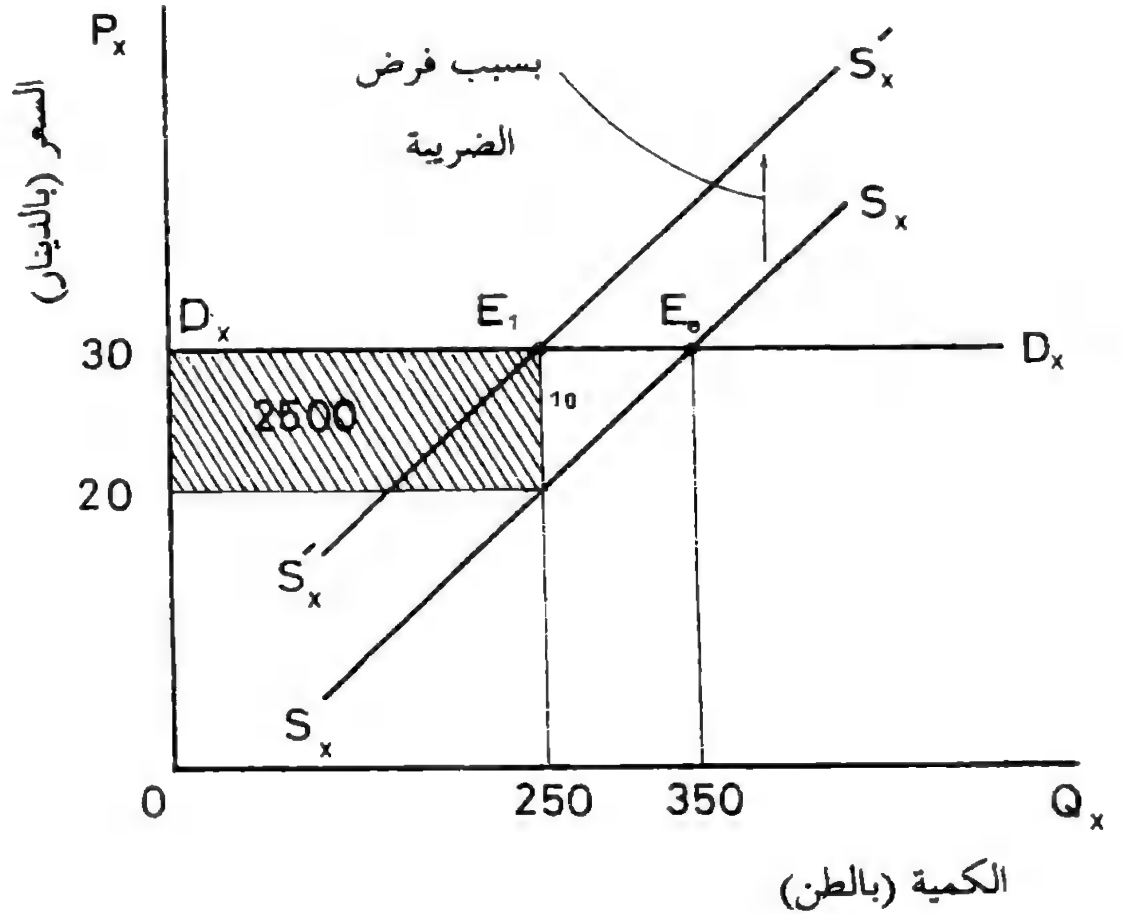
الحالة الاولى :

نفترض في هذه الحالة ان العرض مرّن مرونة الوحدة وأن الطلب لا نهائي في المرونة بالنسبة للسلعة X ، كما نفترض بأن السوق تنافسية. وهكذا نرى أن السوق تكون في حالة توازن عندما يقطع منحنى الطلب $D_x D_x$ منحنى العرض $S_x S_x$. وبذلك يتحقق لشرط التوازن عند نقطة E_0 ويكون السعر التوازني هو 30 ديناراً والكمية التوازنية هي 350 طناً، كما نلاحظ ذلك في الشكل (10-1).

حيث أن فرض ضريبة بمقدار 10 ديناراً على الطن الواحد من السلعة X يؤدي الى انتقال منحنى العرض عمودياً الى اعلى بمقدار الضريبة على الطن الواحد وبذلك سيصبح منحنى العرض الجديد $S_x S_x$ الذي يتقاطع مع منحنى الطلب $D_x D_x$ عند نقطة E_1 وستكون الكمية التوازنية الجديدة 250 طناً وهي أقل من الكمية التوازنية قبل فرض الضريبة. بينما بقي السعر التوازني الجديد عند مستواه السابق لم يتغير وفي هذه الحالة نرى أن المنتج سيحصل على اجمالي ايراد هو 7500 ديناراً أي (30×250) بعد فرض الضريبة. ولما كان المنتج لا يستطيع رفع السعر عن

الشكل (10-1)

الضريبة والطلب لا نهائي المرونة



ستواه السابق لذلك سيتحمل المنتج اجمالي مبلغ الضريبة 2500 ديناراً (10×250). في هذه الحالة يعتبر المنتج هو الممول القانوني والممول الفعلي في نفس الوقت، لن يكون هناك أي نقل للعبء الضريبي من المنتج الى المستهلك

الحالة الثانية :

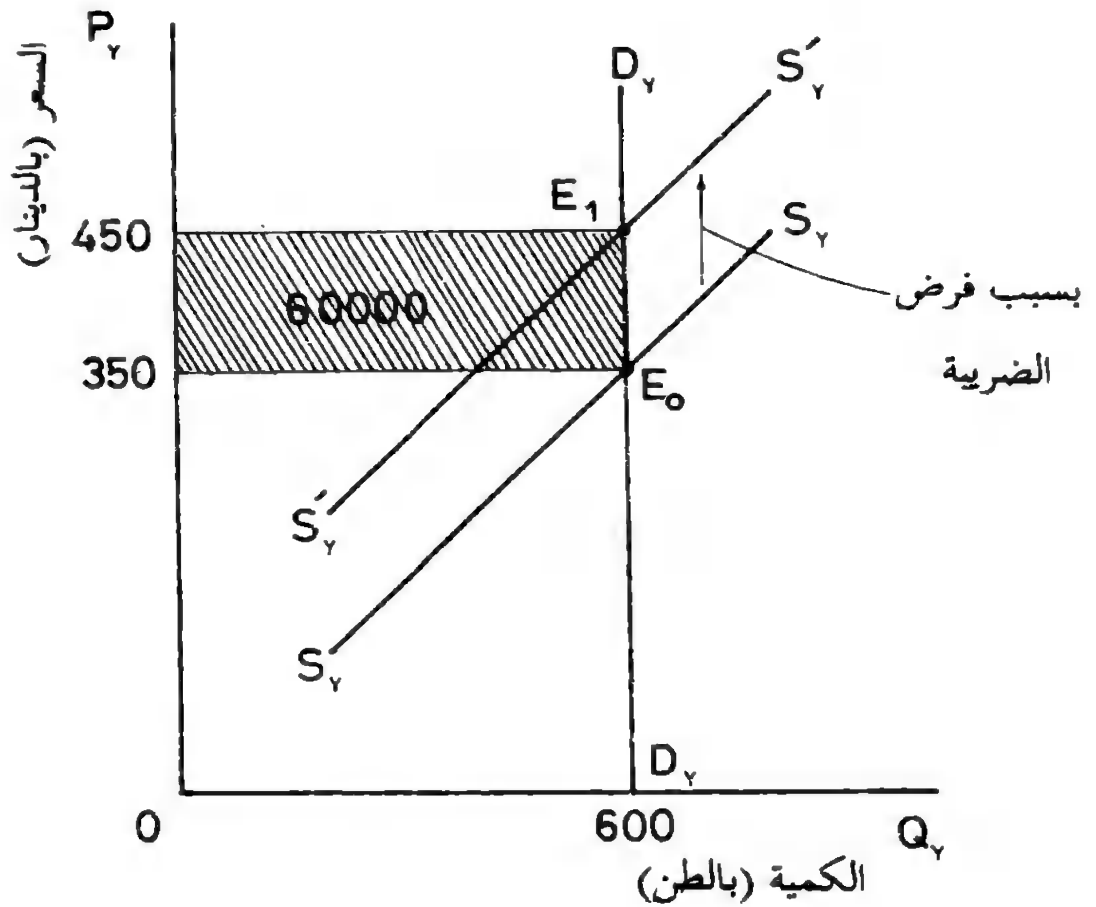
وفي هذه الحالة نفترض أن منحنى العرض $S_y S_y$ أحادي المرونة وأن منحنى الطلب $D_y D_y$ عديم المرونة وأن الظروف السائدة في السوق هي ظروف تنافسية. وهنا نرى أن شرط التوازن في السوق يتحقق بتقاطع منحنى العرض مع منحنى الطلب عند نقطة E_0 وبهذا تكون الكمية التوازنية من السلعة Y هي 600 طناً، وأن سعر التوازن هو 350 ديناراً للطن الواحد، كما نلاحظ ذلك في الشكل (10-2). وبعد فرض الضريبة بمعدل 100 ديناراً للطن الواحد ينتقل منحنى العرض عمودياً إلى أعلى بمقدار الضريبة على الطن الواحد من السلعة Y . وبذلك يتحقق التوازن من جديد عند النقطة E_1 ويترتب على ذلك عدم تغير الكمية التوازنية بينما يرتفع السعر التوازني من 350 إلى 450 ديناراً. ولما كانت هذه الزيادة في السعر تساوي الضريبة المفروضة على الطن الواحد فإن هذا يعني أن المنتج نجح في القاء كامل العبء الضريبي على المستهلك. أي أن هناك نقل للعبء الضريبي وأن المنتج يعتبر الممول القانوني أو الحامل القانوني الذي يقوم بتسديد 60000 ديناراً إلى الإدارة الضريبية. ولما كان المستهلك سيتحمل ذلك من خلال السعر المرتفع. فإن المستهلك هو الممول الفعلي للضريبة

الحالة الثالثة :

وفي هذه الحالة نفترض بأن كل من العرض والطلب أحادي المرونة، وأن السوق هي سوق تنافسية كذلك. وهكذا سيتحقق التوازن في السوق قبل فرض

شكل (2-10)

الضريبة والطلب عديم المرونة

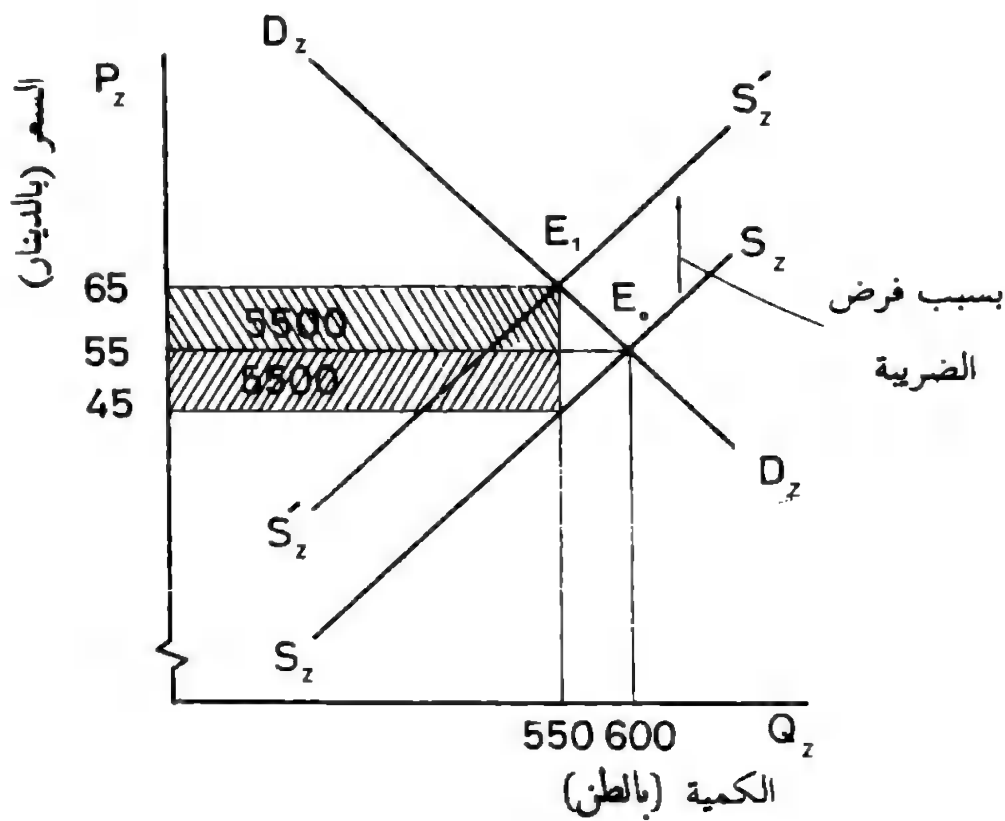


ضريبة على السلعة Z بتقاطع منحنى العرض S_z مع منحنى الطلب D_z عند
 نقطة E_0 كما مبين في الشكل (3-10)

حيث تكون الكمية التبادلية من السلعة Z في السوق هي 550 طناً وأن السعر التوازني هو 55 ديناراً للطن الواحد. وهكذا نرى أن فرض ضريبة بمقدار 20 ديناراً للطن الواحد سيؤدي إلى انتقال منحنى

شكل (10-3)

الضريبة والطلب المرن



العرض الى اعلى اليسار عمودياً بمقدار الضريبة على الطن الواحد. ويترتب على ذلك توازن السوق من جديد عندما يقطع منحني العرض الجديد $S_z S_z'$ منحني الطلب $D_x D_x$ عند نقطة E_1 ، وستكون الكمية التبادلية في السوق هي 550 طناً بسعر 65 ديناراً للطن الواحد. ومن الشكل (10-3) يتضح لنا أن المنتج استطاع رفع السعر من 55 الى 65 ديناراً، وهذا يعني أن هناك نقلاً جزئياً للعبء الضريبي، حيث تم اقتسام العبء الضريبي بين المنتج والمستهلك، فالمنتج سيدفع الى الدولة 11000 ديناراً ومن ثم سيحمل المستهلك 5500 ديناراً من خلال رفع السعر ويحمل المنتج نفسه 5500 ديناراً من اجمالي الضريبة التي فرضت عليه. وهنا يعتبر المنتج هو الممول القانوني للضريبة وهو الممول الفعلي لجزء منها، اما المستهلك فهو الممول الفعلي للجزء الاخر من الضريبة .

المبحث الثاني

تأثيرات الضرائب

لم يكن الهدف من جباية الضريبة الا هدفاً مالياً في زمن الدولة الحارسة، اما لاهداف الاقتصادية والاجتماعية فلم تكن اهداف مقصودة في حد ذاتها الا أن توسع الذي حصل في دور الدولة المتدخلة قد ادى الى تزايد اهمية النفقات الايرادات في تحقيق اهداف التخصيص والتوزيع والاستقرار والنمو الاقتصادي لذلك سنناقش هنا دور الضرائب في تحقيق تلك الاهداف

ففرض ضريبة عالية على السلعة الضارة يؤدي الى انتقال منحنى عرضها الى اعلى وإلى اليسار، وبذلك سيرتفع سعر السلعة الى مستوى عالٍ، ويترتب على هذا انخفاض في الكمية التوازنية أي الكمية المطلوبة، والمنتجة او المعروضة منها. وهذا يقود الى انتقال الموارد المستخدمة في انتاج السلعة المذكورة الى استخدامات في انتاج سلع نافعة للمجتمع. وهكذا نرى ان بالامكان استخدام الضرائب كأداة لاعادة تخصيص الموارد

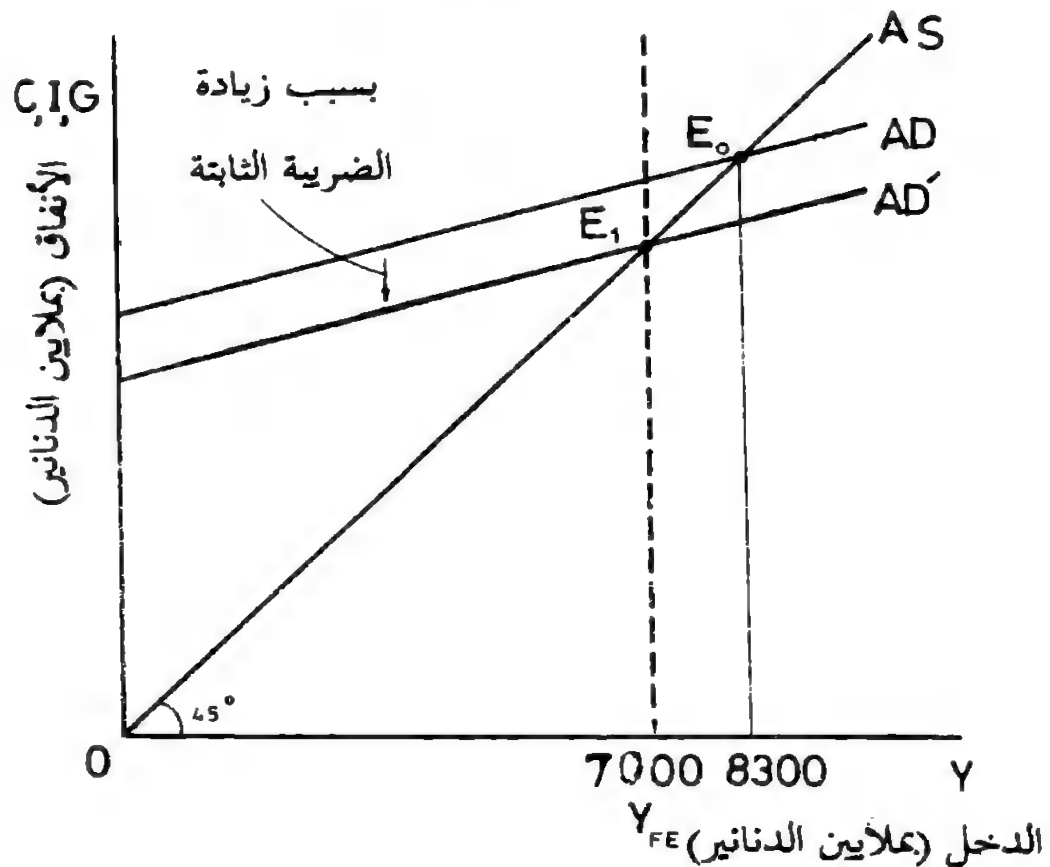
اما بالنسبة لتأثير الضريبة على توزيع الدخل، فإننا نجد ان معظم دول العالم اليوم تسعى الى استخدام الضرائب كأداة في اعادة التوزيع. وتعتبر تجربة بريطانيا الناجحة خلال الحرب العالمية الثانية مثلاً تحتذي به الدول الاخرى ويحتل اسلوب الضرائب التصاعدية مكان الصدارة بين الاساليب الاخرى لخصم الضريبة. فالضرائب المباشرة التصاعدية على الدخل والثروة يتحمل عبؤها الطبقة الغنية في المجتمع، بينما يتحمل أفراد الطبقة الفقيرة عبء الضرائب غير المباشرة. فتقليل التفاوت بين الدخول يتطلب فرض ضرائب تصاعدية متشددة على الدخل والثروة وتركات المتوفى وعلى السلع الاستهلاكية الخاصة بالطبقة الغنية، وتخفيف الضرائب غير المباشرة كالضرائب على المبيعات والضرائب على الانتاج التي تتأثر بها الطبقة الفقيرة. وسيترتب على هذا ارتفاع في حصة دخل الطبقة الفقيرة من الدخل القومي وانخفاض في حصة دخل الطبقة الغنية من الدخل القومي، أي سيحدث اعادة توزيع في هيكل الدخل القومي

وبالنسبة الى مسألة تحقيق الضرائب لهدف الاستقرار الاقتصادي فإنها تختلف باختلاف نوع الضريبة حيث أن تأثير تغير الضريبة الثابتة Lump-Sum Tax يختلف

عن تأثير التغير في ضريبة الدخل على الدخل القومي. والآن لو افترضنا بان لاقتصاد متوازن عند مستوى فوق الاستخدام الكامل وان هناك تضخم وأن الطلب الكلي AD يتكون من الاستهلاك C والاستثمار I والانفاق الحكومي G . وأن الدخل القومي هو Y . وأن النظام الضريبي يتضمن على ضريبة ثابتة فقط كما بين في شكل (4-10)

(4-10)

الضريبة الثابتة والطلب الكلي

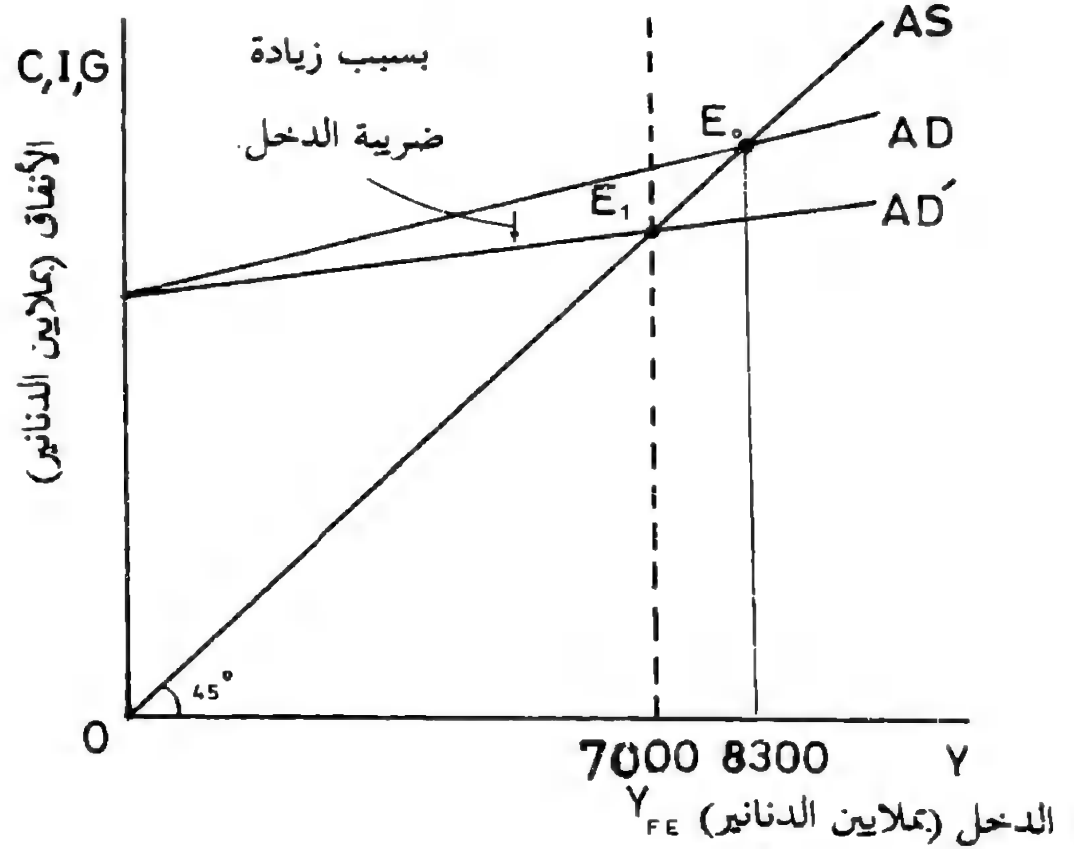


حيث أن العرض الكلي AS يساوي الطلب الكلي AD عند نقطة E_0 وأن الدخل التوازني هو 8300 مليون ديناراً. فإذا أقدمت الدولة على زيادة الضريبة الثابتة لغرض إعادة التوازن بين العرض والطلب الكلي عند مستوى الاستخدام الكامل، فإننا نرى أن منحنى الطلب الكلي سينتقل إلى أسفل وأن التوازن سيتم من جديد عند نقطة E_1 وسيكون الدخل 7000 مليون ديناراً، حيث أن التغير الذي حصل في الدخل هو بمقدار 1300 مليون دينار وهو يساوي مضاعف الضريبة مضروباً بالتغير الذي حصل في الضريبة الثابتة⁽⁵⁾. وهكذا تبين لنا دور السياسة المالية المقيدة في تحقيق هدف الاستقرار، وذلك بتحقيق التوازن عند مستوى الاستخدام الكامل.

أما لو افترضنا أن النظام الضريبي يتضمن على ضريبة دخل فقط، فإن تخفيض الضريبة سيؤدي إلى انتقال منحنى الطلب الكلي AD إلى AD' دون أن يتغير الجزء المقطوع من المحور الرأسي، وذلك لأن حصيلة ضريبة الدخل تساوي صفر عندما يكون الدخل القومي مساوياً إلى الصفر. كما مبين في الشكل (10-5)، حيث تمت مقابلة شرط التوازن من جديد عند نقطة E_1 عند مستوى الاستخدام الكامل. إذ انخفض الدخل بالمقدار 1300 مليون ديناراً وهذا يساوي مضاعف ضريبة الدخل مضروباً في التغير في مقدار ضريبة الدخل ولما كان مضاعف ضريبة الدخل أقل من مضاعف الضريبة الثابتة لذا وجب زيادة ضريبة الدخل بمقدار أكبر من الزيادة في حالة الضريبة الثابتة من أجل تخفيض الطلب الكلي بمقدار 1300 مليون ديناراً. وبذلك يتساوى الطلب الكلي مع العرض الكلي عند مستوى الاستخدام الكامل (6).

شكل (5-10)

ضريبة الدخل والطلب الكلي



وأخيراً تلعب الضريبة دوراً هاماً في تحقيق هدف النمو. فتخفيف الضرائب في مواضع وتشديدها في أخرى يقود الى ارتفاع في معدلات النمو. وسنتناول هنا تأثير الضرائب على نمو الموارد والتغير التكنولوجي التي تمثل مصادر النمو

الاقتصادي وسنبدأ أولاً مع تأثير الضريبة على مورد الارض كالضريبة على الاراضي السكنية المتروكة وتنشيط حركة الاعمار، وكذلك فرض ضريبة عالية على الاراضي الزراعية التي لا يقطن أصحابها في الريف، سيؤدي الى عودة المالكون الى الريف وأعمارهم وتطورهم. وثانياً أن فرض ضريبة على دخل العامل تؤدي الى انقاص دخله ومن ثم اعادة النظر في توزيع دخله بين الاستهلاك والادخار، ولكن مدى تأثير الضريبة على الادخار يتوقف على الشريحة او الطبقة التي ينتمي اليها الفرد

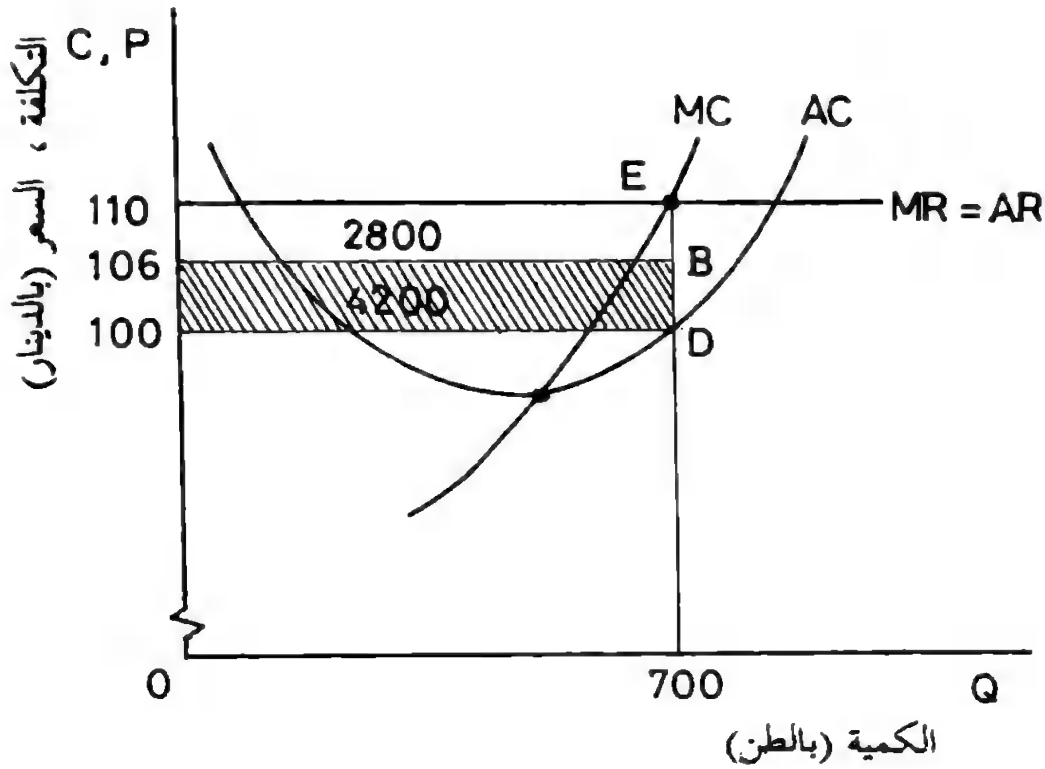
فاذا كان الفرد من تلك الطبقة ذات الدخل العالي التي توزع الدخل بين الاستهلاك والادخار، والتي تتميز بحرصها في المحافظة على مستوى عال من الاستهلاك ومستوى عال من الادخار، مقارنة بالطبقات الاخرى، فسيقع تأثير الضريبة على تلك الحصة المدخرة من الدخل. وعليه يجب تخفيف الضريبة من اجل زيادة الادخار الذي سيتحول الى استثمار وبهذا يزداد تكوين رأس المال وبالتالي نمو الناتج القومي. أما لو كان الفرد العامل من الطبقة الفقيرة التي لا تخصص في الغالب أي جزء من دخلها الى الادخار، فإن فرض الضريبة سيقع على الاستهلاك وأن تخفيف الضريبة سيؤدي الى زيادة الاستهلاك وبالتالي زيادة الطلب الكلي ولربما يقود الى ارتفاع في المستوى العام للأسعار إذا كان الجهاز الانتاجي في الاقتصاد لا يتميز بالمرونة

والمثال الاخر هو عن تأثير الضريبة على الارباح والاستثمارات وعلى النمو الاقتصادي فتخفيف ضريبة الربح Profit Tax يؤدي الى تشجيع الاستثمارات وتدفق رأس المال الى صناعة ما والعكس بالعكس. ففي حالة المنافسة يؤدي فرض ضريبة

مرتفعة على الأرباح الصناعية إلى تقليص الاستثمارات وتدفق رأس المال إلى خارج الصناعة في المدى البعيد، وذلك بسبب خروج المنشآت الخاسرة من الصناعة. لأن المنتج في حالة المنافسة التامة لا يستطيع نقل العبء الضريبي إلى المستهلك بسبب كون منحنى الطلب الذي يواجهه لا نهائي المرونة، أي أن منحنى معدل الإيراد ينطبق على منحنى الإيراد الحدي ويكونان على شكل خط أفقي مواز إلى المحور الأفقي للكميات. أما في المدى القصير فإن فرض ضريبة على الأرباح الاقتصادية بنسبة 40% مثلاً لا يؤثر على الكمية المنتجة ولا على السعر إطلاقاً كما نرى في الشكل (10-6). فالمحور الأفقي يمثل الكميات والمحور الرأسي يمثل السعر والتكلفة، والمنحنى MC يمثل منحنى التكلفة الحدية والمنحنى AC يمثل منحنى معدل التكلفة، أما الخط الأفقي $MR=AR$ فيمثل منحنى الإيراد الحدي ومنحنى معدل الإيراد في نفس الوقت. ويتحقق شرط التوازن عند النقطة E عندما $MC=MR$.
هنا نرى أن المنتج يحصل على 77000 ديناراً كإيراد كلي ويتحمل تكلفة كلية مقدار 70000 ديناراً. وبذلك يحقق أرباحاً اقتصادية بمقدار 7000 ديناراً، وعند فرض لضريبة بنسبة 40% من أرباحه، فإن عليه دفع مبلغ 2800 ديناراً كضريبة. وبذلك يكون صافي ربح المنتج بعد فرض الضريبة هو 4200 ديناراً والمتمثل بمساحة لمستطيل المظلل.

شكل (10-6)

المنافسة التامة والضريبة

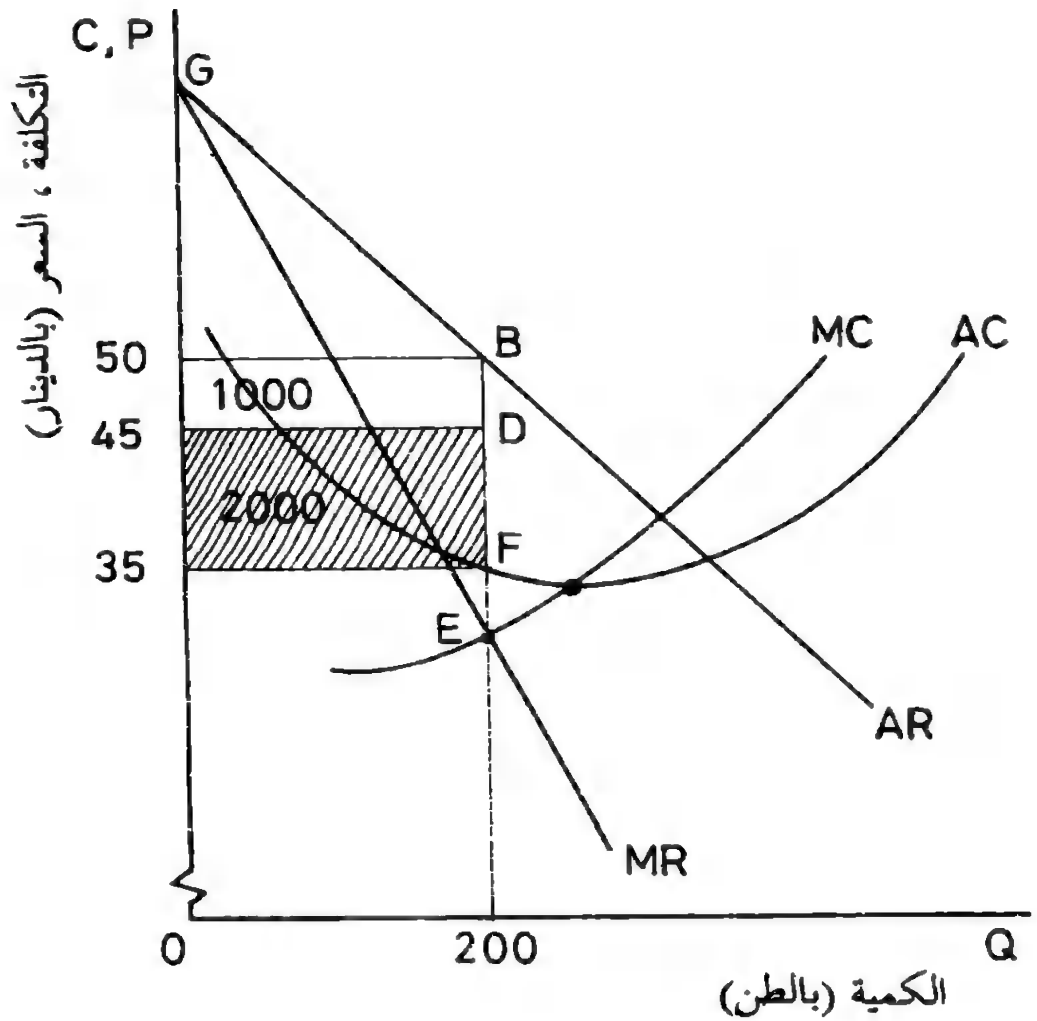


وفي حالة الاحتكار كذلك نرى أن فرض ضريبة عالية على الأرباح الاحتكارية لا تؤثر على السعر ولا الكمية التوازنية ولكنها قد لا تشجع على تكوين رأس المال

كما نلاحظ ذلك في الشكل (7-10). حيث أن AR هو معدل الإيراد و MR هو الإيراد الحدي، و MC هو منحنى التكلفة الحدي و AC هو منحنى معدل التكاليف. وأن

شكل (7-10)

الاحتكار والضرية



التوازن قد تم عند نقطة E ، حيث أن السعر التوازني هو 50 ديناراً والكمية التوازنية هي 200 طن والتي عندها يتحقق أقصى الأرباح وهو 3000 ديناراً. وبعد فرض ضريبة على ثلث الأرباح مثلاً فإن صافي أرباح المحتكر سيكون 2000 دينار وسيدفع 1000 دينار ضريبة الى الدولة. ومما يلاحظ هنا أن المحتكر لا يستطيع زيادة السعر ولا تخفيض الكمية المنتجة لأنه لا يزال يحقق أرباح احتكارية. إلا أن هذا سوف لا يشجع على زيادة معدلات تكوين رأس المال مما يؤثر سلباً على الاستثمارات ومعدلات النمو⁽⁷⁾.

أما إذا فرضت الضريبة على دخل العمل Labor Income فسيؤدي الى انخفاض الدخل، وأن هذا سيدفع الفرد الى زيادة عدد ساعات العمل لتعويض الانخفاض الذي حصل في دخله⁽⁸⁾. وبذلك ترتب على الضريبة نمواً في مدخل العمل ومن ثم نمواً في الناتج والدخل القومي

وأخيراً نرى أن تأثير الضريبة على دخل المنظم لا يختلف عن تأثير الضريبة على دخل العمل وتأثيرها على الأرباح التجارية والصناعية. حيث أن الضريبة بمعدلات معتدلة قد تؤدي الى تحقيق نمو في الموارد واستخدام للتكنولوجيا المتطورة ومن ثم تحقيق نمو في الناتج القومي، والعكس بالنسبة الى معدلات الضريبة العالية التي تثبط من عزيمة المستثمرين. وفي الواقع ان معدلات هذه الضريبة قد تصل الى ما يزيد عن 46% كما في الولايات المتحدة على سبيل المثال⁽⁹⁾.

الحواشي:

(1) هناك فرق بين نقل العبء الضريبي وتجنب الضريبة والتهرب الضريبي. فتجنب الضريبة يعني تجنب حدوث الواقعة المنشئة للضريبة وبذلك سوف لا تحصل خزانة الدولة على ضريبة ولا يحاسب القانون على ذلك وما دام التجنب لا يتعارض مع القانون فهو عمل مشروع. أما التهرب من الضريبة فهو يعني حدوث الواقعة المنشئة للضريبة وبذلك يحق للدولة الحصول على الضريبة. إلا أن الممول يتحليل في عدم دفعها وفي هذه الحالة يقع التهرب الضريبي تحت طائلة المحاسبة القانونية. لأن التهرب من الضريبة يضر بمصلحة خزانة الدولة وأخيراً نرى أن نقل العبء الضريبي لأمساح له بمصلحة خزانة الدولة ولا تعارض مع القانون

(2) Vaish, M., OP cit, PP 147-79.

(3) Haveman, R., OP cit, pp 133.

(4) أن هذه الحالات الثلاث هي من أصل خمس وأربعون حالة منفصلة يمكن أن نواجهها تبعاً لاختلاف مرونيات العرض والطلب، علماً بأن هذه الحالات يمكن أن تغطي اختلاف المرونيات والتكاليف تحت ظروف المنافسة الكاملة، ولم يبق أمامنا إلا حالات الأسواق الأخرى

$$(5) \quad \Delta Y = \frac{-C}{1-C} \Delta T \quad \text{حيث أن} \quad \frac{-C}{1-C} \quad \text{هو مضاعف الضريبة الثابتة } c \text{ هي}$$

الميل الحدي للاستهلاك MPC أي نسبة التغير في الاستهلاك إلى التغير في الدخل

$$(6) \quad \text{حيث أن} \quad \Delta Y = \frac{-C}{1-C(1-t')} \Delta t \quad , \quad \text{هذه الحالة إذ أن} \quad \frac{-C}{1-C(1-t')} \quad \text{هو}$$

مضاعف ضريبة الدخل وأن t هو المعدل أو السعر الجديد لضريبة الدخل ويلاحظ بأن قيمة مضاعف الضريبة الثابتة أكبر من قيمة مضاعف ضريبة الدخل، لذلك عندما يكون المطلوب هو تخفيض الطلب الكلي بمقدار 1300 مليون ديناراً يجب علينا أن نأخذ بالحسبان نوع الضريبة التي سترفع معدلاتها إلى أعلى. هل هي ضريبة دخل أم ضريبة ثابتة ؟

(7) Hyman, D., Op cit, pp 533-40.

(8) Musgrave, R. and Musgrave P, Op cit, pp 428-29.

(9) إذا فرضت الضريبة على دخل العمل فهي قد تقود الفرد الى زيادة ساعات عمله لأن أثر الدخل بزيادة ساعات العمل هو اكبر من اثر الاحلال بانقاص ساعات العمل حيث يفضل الفرد الراحة على العمل. وقد تقود الضريبة الى انقاص ساعات العمل عندما يكون اثر الاحلال أكبر من أثر الدخل. أما إذا تعادل اثر الدخل مع اثر الاحلال فإن ساعات العمل لن تتغير.

الفصل الحادي عشر

القروض

بالرجوع الى التاريخ المالي نرى أن الملوك والامراء في الماضي قد لجئوا الى اقتراض مبالغ نقدية من رجال المال مقابل رهن اراضيهم او مجوهراتهم أو لتنازل للمقرضين عن بعض الضرائب سداداً للدين والفوائد المستحقة أما في لوقت الحاضر فتعتبر القروض مصدراً من مصادر الإيرادات العامة. إلا أن الدولة لا تلجأ الى القروض الداخلية منها أو الخارجية إلا عند الضرورة وذلك عند عجز إيراداتها الدورية عن تغطية تمويل النفقات العامة، أي إن هذا قد يحصل عندما تكون مقدرة التكلفة القومية قد استنفذت أي حصة الضريبة تكون قد وصلت الى مداها الأقصى وان معدل الضريبة هو المعدل الأمثل. وهذا يعني ان أي زيادة في معدلات الضرائب الحالية أو فرض ضرائب جديدة سيلحق اضراراً بالمستوى معاشي للأفراد من جهة، وسيؤدي الى انخفاض الادخار القومي، ومن ثم استثمار القومي والنتائج القومي من جهة أخرى. كما أننا نرى أن رفع معدلات ضرائب الحالية أو فرض ضرائب جديدة ربما لا تلقى قبولاً لدى الأشخاص دافعي ضريبة، بل ستولد حالة من التذمر وردود افعال سلبية وعليه لن يبق أمام الدولة بآراً الا في البحث عن مصدر آخر يمول نفقاتها . وبذلك سيكون بيد الدولة حجة ر لجوئها الى القروض العامة كوسيلة للتمويل، ولي استخدام السندات وعقود أجير والتسهيلات المصرفية التي تشكل مع القروض أهم فقرات الدين العام

Public Debt وقد تضمن هذا الفصل على أربعة مباحث تناولنا فيها فقط مناقشة القروض وأنواعها والتنظيم الفني لها وأخيراً تأثيراتها

المبحث الاول

القروض والفكر المالي

يذهب مؤيدو الفكر المالي التقليدي الى رفض استخدام القروض LOANS العامة كمصدر من مصادر الإيرادات العامة للدولة، وعلى الدولة الاكتفاء بالضرائب والرسوم كمصادر للإيرادات وأن تكون الإيرادات في أضيق الحدود. من أجل تخفيف العبء الذي يتحمله المجتمع. وقد استند التقليديون الى أسس أهمها:

1. أن الاقتصاد القومي يتوازن تلقائياً وبصورة دائمية عند مستوى الاستخدام الكامل للموارد، ومن ثم لا يوجد هناك ضرورة لتدخل الدولة في النشاط الاقتصادي

2. ان انفاق الدولة هو انفاق استهلاكي وليس استثماري وعند قيام الدولة بالاقتراض لغرض الاستهلاك فإن هذا سيؤدي الى تخفيض المدخرات القومية التي في طريقها الى الاستثمار. وسيترتب على ذلك انخفاض في الناتج القومي. هذا من جهة ومن جهة أخرى يدعي المؤيدون للتقليديين ان القروض العامة ستؤدي الى رفع سعر الفائدة بسبب تنافس الدولة مع المستثمرين في

الحصول على المدخرات وأن هذا الارتفاع في سعر الفائدة سيقود الى تخفيض الاستثمار ومن ثم الناتج القومي.

3. لا يمكن اعتبار القروض مصدراً من المصادر الحقيقية للايرادات العامة، فهي لا تعدو عن كونها ضريبة مؤجلة ستدفعها الاجيال القادمة سداداً للقروض وفوائده المستحقة. ولهذا لا يسمح الفكر التقليدي بالحصول على القروض الا اذا كانت هذه القروض تحقق منافع الى الاجيال القادمة.

أما أصحاب النظرية المالية الحديثة فهم في تناقض مع الفكر التقليدي، ولا مانع لديهم من استخدام القروض العامة كمصدر من مصادر الايرادات العامة لحل الازمات الاقتصادية عندما تجد الدولة ان الايرادات من الضرائب والرسوم وممتلكات الدولة لا تفي بالحاجة. وبهذا رفضت الاسس التي استند عليها المؤيدون لفكر التقليدي وطرحت المبررات البديلة للحصول على القروض من قبل المفكرون لمعاصرون. وأهم أسسهم

1. ان الاقتصاد يتوازن ولكن ليس من الضروري ان يكون توازنه دائماً عند مستوى الاستخدام الكامل. فعندما يكون هناك تضخم او كساد. وهذا ما أثبتته التاريخ المالي - فإن الاقتصاد متوازن، ولكن الامر يتطلب تدخل الدولة لتحقيق التوازن عند مستوى الاستخدام الكامل. وهذا يمكن ان يتم باستخدام السياسة المالية، ففي حالة الركود مثلاً وعندما لا تكفي الايرادات العامة من الضرائب والرسوم وممتلكات الدولة في تغطية النفقات العامة، فلا مانع من اللجوء الى القروض كمصدر للايرادات

2. ان اتفاق الدولة لم يقتصر على الانفاق الاستهلاكي. ففي حالة الركود والكساد مثلاً، يكون القطاع الخاص عاجزاً عن زيادة الانفاق الاستهلاكي والاستثماري، وبذلك تقوم الدولة بالانفاق الاستثماري او زيادته بالاضافة الى انفاقها الاستهلاكي. ويرى المليون المعاصرون ان الحصول على القروض العامة سوف لن يقود الى تخفيض مقدار المدخرات القومية ولن يؤدي ذلك الى تخفيض في الاستثمار القومي ولا الناتج القومي. حيث أن هناك فائض من المدخرات القومية والتي ستجد طريقها الى الاستثمار الذي يقود الى زيادة في الناتج القومي. هذا وأن التاريخ الاقتصادي قد اثبت بأن فترات الكساد لا تتميز بقلّة المدخرات بل بعدم وجود فرص للاستثمار. أما عن سعر الفائدة الذي بين التقليديون بان الاستثمار العام سيعمل على رفعه بسبب التنافس بين القطاع الخاص والعام في الحصول على القروض، فإن بالامكان معالجته، وان العلاج يكون بسياسة نقدية توسعية تعمل على الحد من ارتفاع سعر الفائدة

3. لا صحة للقول بأن القرض ليس بايراد حقيقي وهو لا يعدو عن كونه ضرائب مؤجلة تدفعها الاجيال القادمة. وذلك لأن الدولة تلجأ الى القروض من أجل تمويل اتفاق استثماري وليس اتفاق استهلاكي. وبذلك يترتب على الاستثمار زيادة في الناتج القومي، وهذا سيقود الى زيادة في حجم الطاقة الضريبية. إذ أن الدولة سوف لن تكون مضطرة الى فرض ضرائب جديدة ولا الى رفع معدلات الضرائب الحالية. اصف

الى ذلك ان عبء القروض سيتوزع على الجيل الحاضر وجيل المستقبل. إذ يدفع كل جيل قسطاً مع الفوائد المستحقة^(١).

المبحث الثاني

هيكل القروض العامة

إن القرض هو مبلغ من النقود تحصل عليه الدولة من الاشخاص او المؤسسات المالية او المصرفية المحلية والاجنبية. بموجب عقد تتعهد فيه الدولة بسداد القرض والفوائد المستحقة وفقاً لشروط العقد. ويمكن ان تصنف القروض وفقاً لمصدرها المكاني الى : قروض داخلية وقروض خارجية كما يمكن تصنيفها وفقاً للفترة الزمنية لسداد القرض الى قروض قصيرة الاجل واخرى متوسطة الاجل وثالثة طويلة الاجل. وأخيراً يمكن تصنيف القروض وفقاً الى حرية الاكتتاب في سندات القرض الى قروض اختيارية واخرى اجبارية. وبهذا يمكن التمييز بين ثلاث مياكل للقروض Loans Structure العامة وفقاً لمكوناتها

أولاً: القروض الداخلية والقروض الخارجية

إذا كان المكتتبون في سندات القرض هم أشخاص طبيعيون ومعنويون في اخل الدولة المقترضة وان السوق التي طرحت فيه سندات القرض هي السوق مالية المحلية. فإن القرض هو قرض داخلي Internal Loan . والمكتتبين في القرض

الداخلي. هم عادة الافراد والشركات والمؤسسات المالية والمصرفية. هذا مع العلم ان الدولة لا تستطيع الاقتراض من الداخل أي أن القرض الداخلي لا يتحقق الا إذا كان هناك فائض في المدخرات القومية عن حاجة القطاع الخاص، على ان يكون الفائض في المدخرات كافياً لتغطية القرض العام. أما عن استخدام القرض، ففي أغلب الاحوال توجه القروض الداخلية لاغراض الاستثمارات في المشاريع التنموية واعادة البناء أو في التخلص من عبء دين خارجي

وفي الحالة التي يكون فيها المكتتبون في القرض هم دولة اجنبية او هيئات دولية او اشخاص طبيعيين او معنويون مقيمون في خارج حدود الدولة وان سندات القرض مطروحة في سوق مالية اجنبية، فإن القرض هو قرض خارجي External Loan. وان الدولة في هذه الحالة ستحصل على القرض من المدخرات الاجنبية في دولة أخرى أو من مؤسسات التمويل الدولية كالبنك الدولي WB او صندوق النقد الدولي IMF او الهيئة الدولية للتنمية IDA . ولا تلجأ الدولة الى القروض الخارجية الا في حالة عدم وجود فائض في المدخرات القومية عن حاجة القطاع الخاص. أو في حالة الحاجة الى العملات الصعبة لغرض استخدامها في استيراد ما تحتاج اليه من سلع رأسمالية ضرورية لعملية التنمية الاقتصادية. كما تفعل أغلب دول العالم الثالث

وبمقارنة القروض الخارجية بالقروض الداخلية نجد أن القروض الخارجية تتميز بتوفير العملات الصعبة التي يترتب عليها أمرين هما : زيادة القدرة الشرائية للاقتصاد من جهة وزيادة القدرة على معالجة بعض المشاكل الاقتصادية من جهة أخرى، كمعالجة مشكلة المعاناة في النقص الحاصل في الاحتياطي من العملات

الاجنبية، أو في معالجة مشكلة العجز القائم في ميزان المدفوعات ، أو لغرض استخدام العملة الاجنبية كغطاء عن اصدار عملة وطنية جديدة، او لفرض استيراد سلع انتاجية بهدف التعجيل في عملية التنمية الاقتصادية. بينما نرى أن القروض الداخلية لا تؤدي الى زيادة في القوة الشرائية. حيث أن العملة التي توفرها القروض الداخلية هي عملة وطنية تنقل من يد الاشخاص الى يد الدولة. وهذا يعني ان هناك نقل للقوة الشرائية وليس زيادة في القوة الشرائية، كما أن القروض الداخلية لا تستطيع معالجة المشكلات التي يعالجها توافر العملة الصعبة هذا من ناحية ومن ناحية أخرى نجد أن القروض الداخلية تحمل الجيل الحاضر عبء الادخار الذي يقاس بحرمانه من الاستهلاك حالياً بينما لا وجود لذلك في القروض الخارجية⁽²⁾.

وأخيراً لا بد أن نشير الى امكانية تحويل القرض الداخلي الى قرض خارجي عندما تباع سندات القرض الداخلي من قبل الاشخاص المقيمون في داخل حدود الدولة الى اشخاص يقيمون في دول اجنبية. وبالعكس يمكن يتحول القرض الخارجي الى قرض داخلي عندما يقوم الاشخاص المقيمون في داخل حدود الدولة شراء سندات القرض الخارجي من اشخاص ينتمون الى دول اجنبية ويقيمون فيها.

وإذا ما نظرنا الى هيكل القروض من الاردن للفترة 1994-1998 وجدنا أن لقروض الخارجية E تشكل أهمية بالغة في الإيرادات الائتمانية للدولة، حيث بلغت لقروض الخارجية أربعة اضعاف القروض الداخلية I كما بلغ معدل حصة قروض الخارجية 80% من رصيد اجمالي القروض خلال الفترة المذكورة الجدول (1-11) والشكل (1-11) يوضحان بنية القروض العامة في الاردن. حيث يمر المستطيل السفلي عن الرصيد القائم بالقروض الداخلية التي يتم الحصول

جدول (1-11)

هيكل الرصيد القائم للقروض العامة في الاردن 1994-1998

(ملايين الدنانير)

نوع الدين	1994	1995	1996	1997	1998
قروض داخلية	1155.6	975.4	1006.4	914.2	1197.5
قروض خارجية	4004.6	4150.0	4404.2	4276.1	4692.1
المجموع	5160.3	5125.4	5410.6	5190.3	5889.6

المصدر البنك المركزي الاردني، النشرة الاحصائية الشهرية، آب 1999 ص 48-51.

عليها من البنك المركزي والبنوك المرخصة ومصادر غير مصرفية في كل سنة. اما المستطيل العلوي فيعبر عن الرصيد القائم بالقروض الخارجية التي تم الحصول عليها من دول صديقة وشقيقة ومؤسسات دولية اقليمية

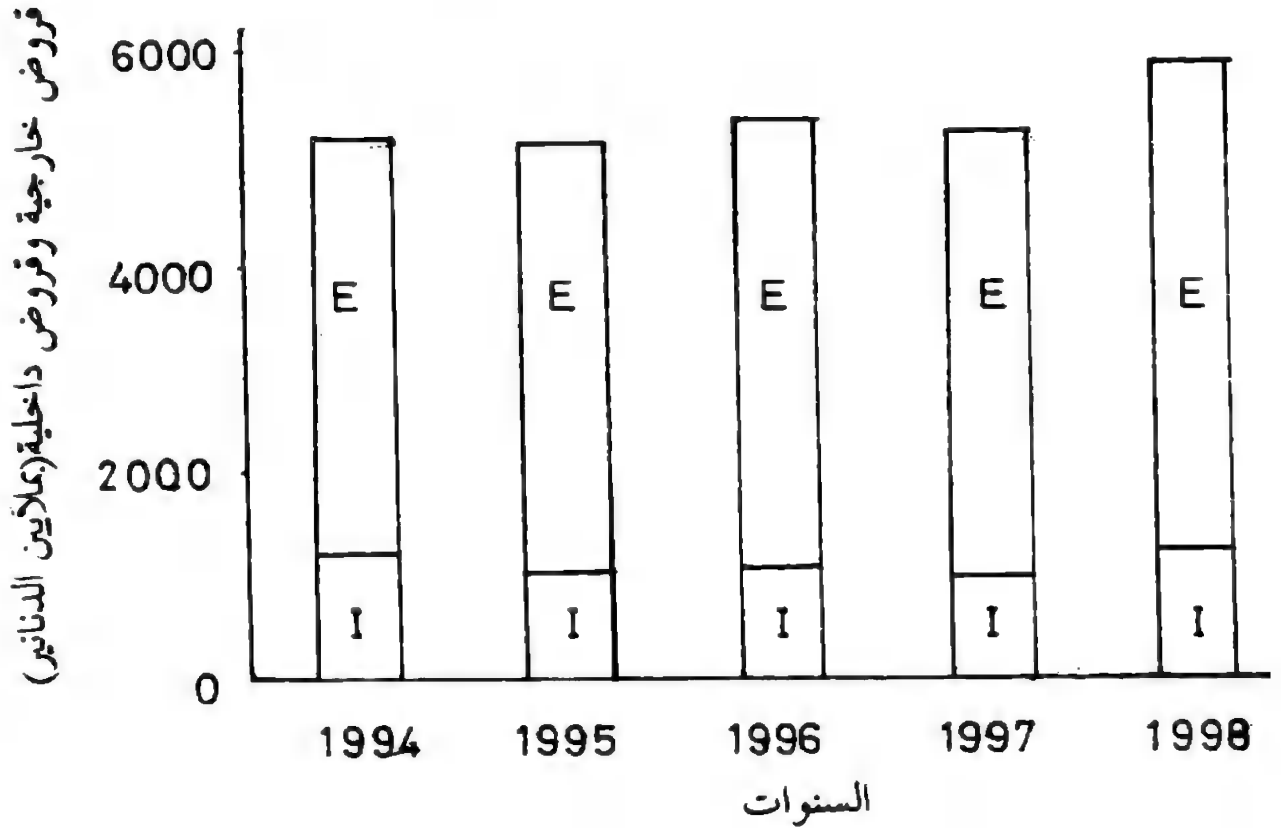
ثانياً: القروض قصيرة الاجل والقروض طويلة الاجل

تعتبر القروض قروض قصيرة الاجل Short Run Loans اذا كان تسديد القرض في فترة لا تزيد عن سنة واحدة. وتقوم الدولة بالحصول على هذه القروض لمواجهة العجز المؤقت في ميزانية الدولة، وذلك بسبب تأخر الحصول على إيرادات الدولة من الضرائب المباشرة، او بسبب تجاوز النفقات العامة على

شكل (1-11)

هيكل القروض العامة في الأردن 1994-1998

(حسب مصدر الاقتراض)



لايرادات في بعض الشهور كالشهور التي تسدد فيها فوائد القروض. أي أن العجز مؤقت هو عجز موسمي، وفي مثل هذه الحالة تقوم الدولة بإصدار أذونات الخزنة Treasury Bill العادية ومن ثم تقوم بتسديدها خلال السنة نفسها. وفي الحالة التي كون فيها العجز حقيقياً. تقوم الدولة بإصدار اذونات خزنة غير عادية تسدد في مرة تتجاوز السنة

اما القروض متوسطة الاجل فهي القروض التي تتراوح مدة تسديدها بين سنة وخمس سنوات، بينما تعتبر القروض التي تزيد مدة تسديدها عن خمسة سنوات قروض طويلة الاجل Long Run Loans. وفي العادة يكون هناك تأريخان لتسديد القروض المتوسطة والطويلة الاجل، إذ يتم تسديد القرض في التاريخ الاول اذا كان الوضع المالي للدولة ملائماً، أما إذا لم تستطع الدولة تحقيق ذلك فستكون ملزمة بتسديد القرض في التاريخ الثاني، المحدد بموجب العقد كما أن اسعار الفائدة تكون مرتفعة في القروض المتوسطة والطويلة الاجل مقارنة باسعارها في القروض قصيرة الاجل⁽³⁾. وإذا ما نظرنا الى هيكل الرصيد القائم للقروض العامة في الاردن للفترة 1994-1998 وجدناه متكوناً من قروض طويلة الاجل وأخرى قصيرة الاجل والجدول (2-11) يوضح ذلك حيث نرى وان معدل حصة القروض العامة الطويلة الأجل في اجمالي القروض تقترب من 97% خلال السنوات المعنية.

جدول (2-11)

هيكل الرصيد القائم للقروض العامة في الاردن 1994-1998 (بملايين الدنانير)

نوع الدين	1994	1995	1996	1997	1998
1. قروض طويلة الاجل	4878.8	5050.9	5331.6	5066.5	5568.9
2. قروض قصيرة الاجل	281.5	74.5	79.0	123.8	320.7
المجموع	5160.3	5125.4	5410.6	5190.3	5889.6

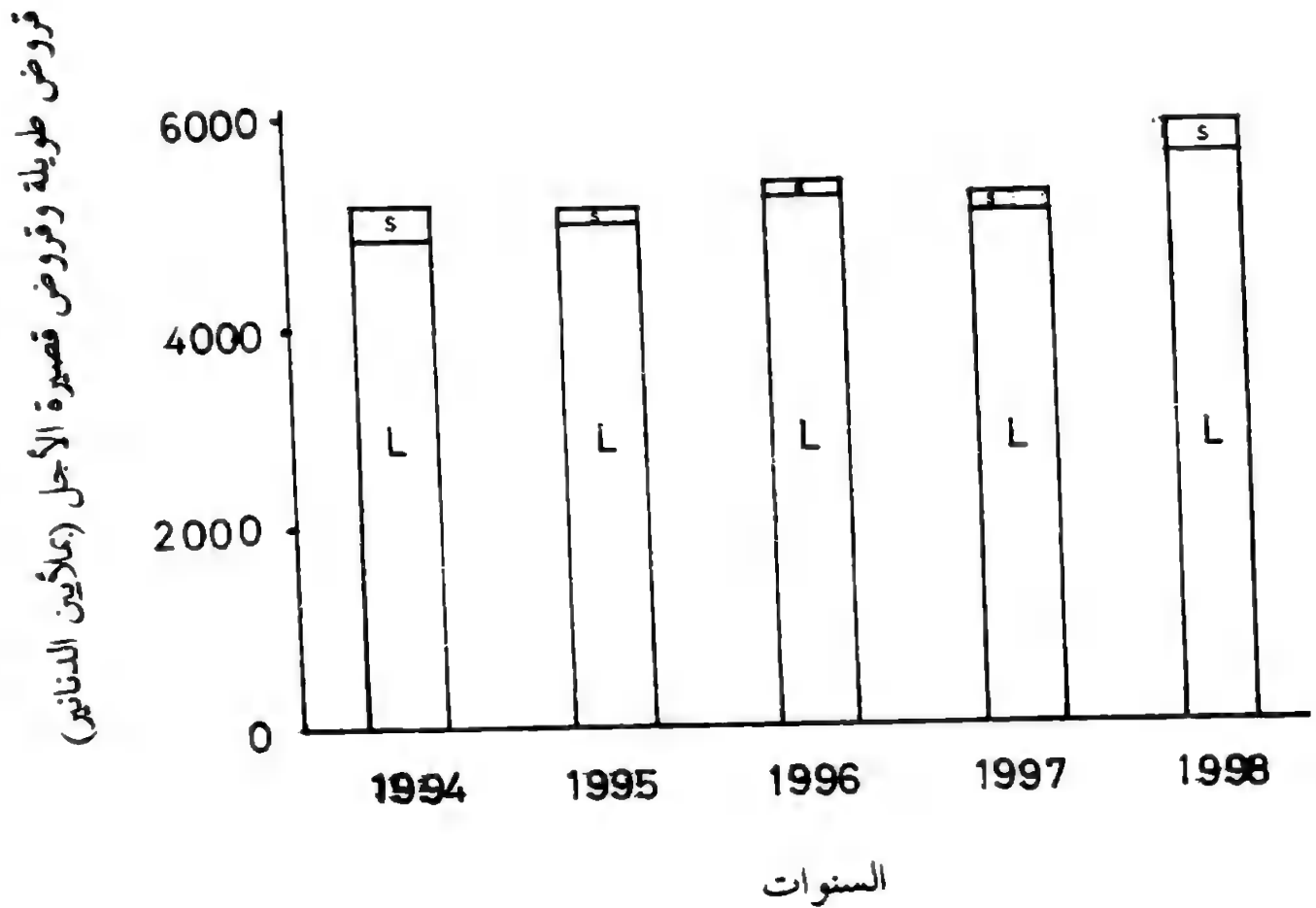
المصدر البنك المركزي الاردني، النشرة الاحصائية الشهرية، آب 1996، ص 49-53 وأيار 1998 ص 48-51.

كما يبين الشكل (2-11) بنية القروض العامة كما وردت في الجدول (2-11).

شكل (2-11)

هيكل القروض العامة في الأردن للفترة 1994-1998

(حسب فترة التسديد)



ثالثاً: قروض اختيارية وقروض اجبارية

أن الحصول على مبلغ القرض يتم في العادة بموجب عقد يبرم بين طرفين بصورة اختيارية. والقروض الاختيارية قد تكون قروض داخلية او قروض خارجية. الا ان الدولة قد تضطر الى الحصول على القروض بصورة اجبارية، وأن هذا قد يحصل في حالة اجبار الاشخاص على الاكتتاب في سندات بعض القروض وفقاً لوضعها القانوني. أو قد يحصل في حالة تأجيل موعد تسديد القروض دون أخذ موافقة المكتتبين في سندات القروض، وهذا يعني تحويل القرض الاختياري الى قرض اجباري. كما قد يحصل ذلك عند وضع قيود على الائتمان الخاص من أجل اجبار الفائض من المدخرات القومية لان يكون متاحاً للقروض العامة. هذا مع العلم ان القروض الاجبارية لا تلقى قبولاً لدى الاشخاص، ولهذا نرى ان الدولة لا تلجأ إليها الا في حالات نادرة. ومثال ذلك ما فعلته مصر في سنة 1959 في اجبار الشركات على تخصيص 5% من صافي ارباحها لشراء سندات حكومية من أجل الحصول على إيرادات ضرورية لتنفيذ برامج الإصلاح الزراعي وتأمين بعض الشركات الخاصة⁽⁴⁾.

المبحث الثالث

التنظيم الفني للقروض العامة

في هذا المبحث سنتناول الأمور الفنية التي تتعلق بعملية اصدار القرض وتسديده او التخفيف من اعبائه المالية.

أولاً: عملية اصدار القرض

وتتضمن عملية الاصدار على شروط القرض والطرق التي يمكن ان تستخدم لاصداره. ويقصد بعملية الاصدار هو قيام الدولة باصدار سندات Bonds قرض يتم بموجبها حصول الدولة على المبالغ المكتتب بها من قبل المقرضين مقابل تعهدها برد المبالغ والفوائد Interests المستحقة طبقاً لما ورد من شروط في عقد القرض. ولما كان اللجوء الى القروض لا يحصل الا عن الضرورة القصوى، لذلك لا بد من استحصال موافقة السلطات التشريعية على ذلك لأهمية الموضوع. وهكذا صبحت قاعدة الحصول على موافقة السلطات التشريعية، من القواعد الدستورية لثابتة في أغلب دول العالم. وهذا يعني ان عملية اصدار سندات القرض تتم بموجب القانون

1. شروط القرض

وهي مجموعة من الشروط المتعلقة بمقدار القرض وشكل سندات القرض سعر السند والفائدة المستحقة والضمانات والمزايا التي تقدمها الدولة الى المكتتبين بالقرض. وفيما يلي شرحاً مفصلاً بهذه الشروط

أ. مقدار القرض

ان مقدار القرض يمكن ان يكون محدداً أو غير محدد. ويتوقف تحديد مبلغ القرض او عدم تحديده على الوضع الاقتصادي والمركزي المالي للدولة والائتمان العام. ففي الاحوال الاعتيادية تقوم الدولة بتحديد مقدار القرض بمبلغ

معين واصدار سندات في حدود هذا المبلغ. كما تحدد الدولة الفترة الزمنية التي يتم خلالها الاككتاب في سندات القرض، وبذلك يقل باب الاككتاب في القرض أما عند حصول بيع كافة سندات القرض المطروحة أو عند نهاية الفترة الزمنية المحددة للاككتاب، ولو افترضنا بان المبالغ التي تم اكتتابها قد تجاوزت المبلغ المحدد للاككتاب في القرض، فإن الدولة ستعمل على حذف الزيادة التي حصلت في الاككتاب، وان هذا يمكن ان يتم اما بتخفيض يشمل كافة المقادير المكتتب بها، أو بتخفيض للمقادير التي تتجاوز حد معين

اما في الاحوال غير الاعتيادية، كحالة الركود والكساد وحالات الكوارث الطبيعية والحروب فلا تقدم الدولة على تحديد مقدار القرض ولكنها تحدد مدة الاككتاب، وهذا قد يحصل لسببين: السبب الاول هو خشية الدولة من عدم بيع كافة سندات القرض، أي عدم تغطية مبلغ القرض. وأن هذا يعتبر مؤشراً على عدم الثقة بقدرة الدولة المالية على الوفاء بالقرض وفوائده، مما يؤدي الى زعزعة الثقة بمالية الدولة ويؤثر بصورة سلبية على الائتمان العام اما السبب الثاني وراء عدم تحديد مقدار القرض، فهو رغبة الدولة في الحصول على أموال كثيرة. وبالنسبة الى الاككتاب فإنه يقل بانتهاء الفترة الزمنية المحددة له، وعليه تقبل الدول جميع المبالغ بها

ب. فئات سندات القرض وأشكالها

قد تقوم الدولة باصدار سندات ذات فئة واحدة. أو قد يكون الاصدار بفئات متعددة ويفضل أن تكون السندات بفئات متعددة مراعاة للقدرة المالية لمختلف المكتتبين، كما يفضل ان لا تكون هناك سندات بفئات صغيرة جداً تحل محل النقود ولا بفئات كبيرة جداً يتحدد تداولها

أما بالنسبة لأشكال السندات فقد تكون على شكل سندات اسمية أو سندات لحاملها أو سندات مختلطة. فالسندات الاسمية هي سندات تحمل اسم مالکها، وتحفظ الدولة من جانبها بمعلومات عن قيم السندات واسماء مالکيها في سجل الدين العام. ولا تنقل ملكية هذه السندات الا بعد تغيير الملكية في سجل الدين العام. كما أن الفوائد لا تدفع الا لمن يملك السند. وما هذه الاجراءات الا حماية للمالك ضد مخاطر السرقة والضياع والتلف.

أما النوع الاخر السندات فهي سندات لحاملها، إذ لا تحتوي هذه السندات على اسم مالکها. ويترتب على هذا انتقال ملكيتها بمجرد التسليم باليد، وهذا يعني سهولة تداولها مقارنة بالسندات الاسمية. إلا أن اصدار السندات

بهذا الشكل لا يحمي المالك من التعرض لمخاطر السرقة والضياع والتلف، إذ أن ملكية السند والفوائد المستحقة ستكون لمن تكون السندات في حوزته

وأخيراً هناك سندات مختلطة، فهي مزيج من الشكليات السابقين للسندات فالسند يحمل اسم مالكة مرفقاً معه قسائم بالفوائد المستحقة. فالسند لا يمكن أن تنقل ملكيته إلا بعد الرجوع الى سجل الدين العام وتغيير الملكية فيه، وبالنسبة الى الفوائد فيمكن ان تدفع الى من يحمل قسائم الفوائد وان اصدار السندات بهذه الصيغة يحمي المالك من مخاطر السرقة والتلف والضياع لاصل السند ولا يحمي قسائم الفوائد من ذلك

ج. سعر اصدار السند وسعر الفائدة المستحق

يمكن اصدار سندات القرض بسعر التكافؤ أو بأقل منه. ويقصد بإصدار السند بسعر التكافؤ، إذا كانت قيمة اصدار السند مساوية لقيمته الاسمية. أي أن المكتتب يدفع مبلغ 100 ديناراً مثلاً عن سند قيمته الاسمية هي 100 ديناراً. وهذا الأسلوب يفضل عادة في الحالات التي تكون فيها المبالغ المطلوبة للاكتتاب في سندات القرض متوفرة في السوق المالية، أي انها تفي بالحاجة لتغطية مقدار القرض بسهولة حتى ان كان كبيراً.

أما إذا كانت قيمة الاصدار أقل من القيمة الاسمية للسند. فيقال بأن السند اصدر بسعر يقل عن سعر التكافؤ أي عندما يدفع المكتتب 85 ديناراً مثلاً عن سند قيمته الاسمية 100 ديناراً، وعند قيام الدولة بتسديد قيمة السند، فإنها ستدفع قيمته الاسمية وهي مبلغ 100 ديناراً. وبذلك يعتبر المبلغ 15 ديناراً بمثابة "جائزة التسديد" أو "مكافأة التسديد". وقد تلجأ الدولة الى هذا الاسلوب في سعر الاصدار عندما تخشى من قلة الاكتتاب، وما يترتب على ذلك من عدم تغطية لمبلغ القرض. وهكذا سيكون سعر اصدار السند بأقل من سعر التكافؤ محفزاً يغري الاشخاص في الاقبال على الاكتتاب

أما بخصوص سعر الفائدة الذي تكون الدولة على استعداد لتسديده، فإنه يعتمد على العديد من العوامل التي يجب اخذها بنظر الاعتبار. وأهم هذه العوامل هو وضع السوق المالية العالمية والمحلية، والمركز الائتماني للدولة، ومبلغ القرض ومدته وتغير سعر الفائدة والضمانات والمزايا التي تقدم الى المكتتبين في سندات القرض. وغالباً ما يحدد سعر الفائدة بسعر يزيد عن السعر في السوق النقدية. وقد جرت العادة على دفع الفوائد المستحقة كل ستة أشهر وذلك لأن طول المدة قد يضر المكتتبين الصغار كما

أن قصرها قد يشكل عبئاً على الدوائر المالية ذات العلاقة
ويرهق موظفيها

د. الضمانات والمزايا المقدمة الى المكتتبين

تقوم الدولة بتقديم بعض الضمانات والمزايا الى
الاشخاص المكتتبين من أجل خلق حالة من الثقة
والاطمئنان على أموالهم المقرضة الى الدولة وحثهم على
الاكتتاب. وأن من الضمانات التي تقدم الى المقرضين هي
الضمانات التي تتعلق بالتأمين ضد مخاطر انخفاض قيمة
النقود بسبب التضخم وما يترتب على ذلك من انخفاض في
قيمة السند عند التسديد. ولهذا تلجأ الدولة الى اتباع احد
اسلوبين

الاسلوب الاول، دفع سعر فائدة مرتفع جداً للأشخاص
المكتتبين في القرض- عند التسديد- للتعويض عما قد يطرأ
على قيمة النقود من انخفاض. ومما يؤخذ على هذا
الاسلوب هو كونه بمثابة اعتراف ضمني من جانب الدولة
باستمرار انخفاض قيمة العملة الوطنية، ويخلق حالة من
عدم الثقة بمالية الدولة. هذا من جهة ومن جهة أخرى ان
اتباع هذا الاسلوب سيحمل خزانة الدولة عبئاً مالياً ضخماً
وفي واقع الحال تتجنب أغلب دول العالم اتباع مثل هذا
الاسلوب. وفي الاسلوب الثاني، تقوم الدولة بربط قيمة

سندات القرض بالذهب او العملة الصعبة او بالارقام القياسية. فالدولة التي تقدم على ربط قيمة السند بالذهب عند الاكتتاب تقوم بتقييم السند بما يعادله بالذهب عند الاكتتاب ودفع قيمة الذهب عند التسديد بالعملة الوطنية. أو أن تقوم الدولة بربط قيمة السند بعملة اجنبية ذات سعر صرف ثابت نسبياً، اذ يقيم السند بما يعادله بالعملة الاجنبية كالدولار مثلاً. عند الاكتتاب، ويتم دفع قيمة السند عن التسديد بالعملة الوطنية بما يعادل قيمته بالدولار عندما تم اكتتابه. ويعتبر ربط السند بالذهب او بالعملة الاجنبية بمثابة اعتراف ضمني من جانب الدولة باستمرار انخفاض العملة الوطنية. وما يترتب على ذلك من زعزعة الثقة بمالية الدولة ومركزها الائتماني. وعليه نرى ان الدولة غالباً ما تلجأ الى ربط قيمة سندات القرض بالرقم القياسي للاسعار، فإذا ارتفع الرقم القياسي للاسعار في موعد التسديد عما كان عليه عند الاكتتاب في القرض وجب رفع مبلغ القرض بنفس النسبة التي ارتفع بها الرقم القياسي. وبذلك سوف لن يتضرر المقرض من التضخم.

وبالاضافة الى ما تقدمه الدولة من ضمانات ضد اضرار التضخم فإنها تقوم بمنح بعض المزايا من أجل حث وترغيب الاشخاص في الاكتتاب في سندات القرض. ومن أمثلة هذه المزايا هي "مكافأة التسديد"، وهي عبارة

عن مبلغ اضافي من النقود يضاف الى القيمة الاسمية لسند
القرض عند التسديد. وكذلك قد تقدم الدولة جوائز الى
بعض المكنتبين بطريقة القرعة. او قد تقدم الدولة اعفاءات
ضريبية لسندات القرض وفوائده. أو قبول سندات القرض
كبديل للنقود في تسديد الضرائب المستحقة. وهكذا نرى أن
مثل هذه المزايا تلعب دوراً هاماً في الحث على المزيد من
الاكتتاب

2. أساليب بيع سندات القرض

يتم بيع سندات القرض بثلاث اساليب هي اسلوب البيع المباشر واسلوب
البيع غير المباشر والاسلوب المختلط. وفيما يلي سنتناول هذه الاساليب بشيء من
التفصيل

أ. الاسلوب المباشر في البيع

ويقع تحت هذا الاسلوب طريقة بيع الدولة لسندات القرض
بالسعر الاسمي للسند، وطريقة البيع المباشر في سوق الاوراق
المالية (البورصة) بالسعر الذي ترغب فيه الدولة، وطريقة البيع
بالمزايدة وبأسعار متعددة

الطريقة الاولى : البيع المباشر من قبل الدولة

وبموجب هذه الطريقة تقوم الدولة بعرض سندات القرض للبيع مباشرة بالسعر الاسمي مع تحديده الفترة التي يتم خلالها الاكتتاب وشروط القرض والمزايا والضمانات التي تقدم وتمنح الى المقترضين. وأن طرح مثل هذه السندات عادة في مؤسسات الدولة كوزارة المالية . وتعتبر هذه الطريقة في بيع سندات القرض من أكثر الطرق شيوعاً في أغلب دول العالم في الوقت الحاضر. وتتميز هذه الطريقة بتوفير المبالغ التي كان على الدولة ان تتنازل عنها من قيمة سندات القرض الى البنوك والمؤسسات المالية لـ قامت ببيع سندات القرض اليها. كما تتميز هذه الطريقة في تمكين الدولة من فرض السيطرة الكاملة والرقابة الفعالة على عملية الاصدار. الا ان نجاح طريقة البيع المباشر من قبل الدولة يتطلب توفر شرطين: الشرط الاول هو الالمام والدراية الكافية للدولة بوضع السوق المالية والنقدية. أما الشرط الثاني، فهو ان يكون هناك ثقة كافية للأشخاص بمالية الدولة وقدرتها على تسديد القرض. فإذا لم تقابل هذه الشروط فإن سندات القرض سوف لن تباع بالكامل، أي أن تغطية القرض بأكمله، وهذا سينعكس سلبياً على المركز المالي والائتمان العام

الطريقة الثانية : البيع المباشر من قبل الدولة في السوق المالية

وتتلخص هذه الطريقة ببيع سندات القرض في سوق الاوراق المالية بالسعر الذي تراه الدولة مناسباً في كل يوم ومن فوائد هذه الطريقة تكوين خبرة لدى الدولة في بيع سندات القروض في أفضل الاوقات من خلال متابعة وضع وأسعار سوق الاوراق المالية إلا أن ما يؤخذ على هذه الطريقة هو عرض السندات بكميات كبيرة من جهة وقصور في الطلب عليها من جهة أخرى سيؤديان الى انخفاض سعر السند. وهذا يعني تحمل الدولة لآعباء مالية كبيرة بسبب بيعها للسند بسعر منخفض وتسديده عند الاستحقاق بالسعر الرسمي. كما أن هذا يعني ان الدولة ستدفع فوائد مبالغ لم تستلمها، إذ أنها باعت السند بسعر أقل من سعره الاسمي وستدفع الفوائد وفقاً للسعر الاسمي للسند ولذلك يشترط لنجاح الدولة في البيع في سوق الاوراق المالية ان لا يكون طرح السندات بأعداد كبيرة. وفي واقع الحال ان الدولة لا تقدم على البيع في سوق الاوراق المالية الا عندما يكون مبلغ القرض صغيراً وأن الدولة ليست مضطرة للحصول على النقود بصورة مستعجلة

الطريقة الثالثة : البيع المباشر من قبل الدولة بالمزايدة

وفقاً لهذه الطريقة تقوم الدولة بوضع حد أدنى لسعر سند القرض أقل من السعر الاسمي الذي أصدر به السند، وتعرض هذه السندات للبيع بالمزايدة، وبعد ذلك تعطى الاولوية في الموافقة على

طلب الاكتتاب لمن يدفع سعر أعلى. فلو فرضنا بأن السعر الاسمي لسند القرض هو 100 ديناراً. وأن الدولة قد وضعت حد ادنى للسعر هو 85 ديناراً، فإنها ستوافق على طلبات الاكتتاب التي كان السعر المدفوع فيها 100 ديناراً، ثم 99 ديناراً ثم 98 و 97 ديناراً، وهكذا الى الحد الذي يفي بحاجة الدولة، أي يغطي مبلغ القرض.

ب. الاسلوب غير المباشر في البيع

تبعاً لهذا الاسلوب يتم بيع كامل سندات القرض الى طرف ثانٍ بسعر مخفض ويقوم الطرف الثاني بإعادة بيعها بالسعر الذي يراه مناسباً. والمثال على ذلك هو بيع سندات القرض بأكملها مقابل مبلغ يقل عن مبلغ القرض الى البنوك والمؤسسات المالية ويشارك اليها حرية اعادة بيعها بصورة مباشرة الى الافراد او الشركات، او ببيعها في سوق الاوراق المالية بالسعر الذي ترتضيه. ويعرف الاكتتاب بهذه الطريقة "بالاكتتاب المصرفي". ومن فوائد هذا الاسلوب في بيع سندات القرض هو حصول الدولة على مبلغ القرض التي هي بحاجة اليه بصورة سريعة. الا ان ما يؤخذ على هذا الاسلوب هو بيع سندات القرض بسعر منخفض تحقق البنوك والمؤسسات المالية من ورائه ارباحاً طائلة وتتحمل خزانة الدولة عبئاً مالياً. ولا تلجأ الدولة الى هذا الاسلوب الا عند خشيته من عدم حصول بيع لكافة سندات القرض في حالة اتباع اسلوب البيع المباشر، أي خوف الدولة من عدم تغطية مبلغ القرض والذي يعتبر

مؤشراً على فقدان الثقة بمالية الدولة وقدرتها على الوفاء بالقرض، وما يترتب على ذلك من انعكاسات سلبية على الائتمان العام. وعلى أية حال إن الاكتتاب المصرفي لا يعتبر اليوم من الاساليب الواسعة الانتشار.

ج. الاسلوب المختلط في البيع

قد تقوم الدولة بالمزج بين الاسلوب المباشر والاسلوب غير المباشر في بيع سندات القرض، إذ تعطي الى البنوك والمؤسسات المالية جزءاً من سندات القرض من أجل بيعها لحساب الدولة بالسعر الاسمي للسند مقابل عمولة بسيطة، كما تباع بقية السندات الى هذه المؤسسات بسعر مخفض لتقوم الاخيرة باعادة بيعها بالسعر الذي تراه مجزياً ويحقق لها الارباح. وهكذا تجمع الدولة بين مزايا الاسلوبين وتخفف من العبء المالي الذي يمكن ان تتحمله خزانة الدولة ومن الضرر الذي يمكن ان يحصل بسبب عدم تغطية القرض.

ثانياً : تسديد القرض

ويقصد بتسديد القرض، دفع أصل القرض والفوائد المستحقة. وقد يكون التخلص من هذا العبء المالي كلياً أو جزئياً، أي ان تسديد القرض وفوائده يكون تسديداً كلياً إذا تم بدفعة واحدة ويكون تسديداً جزئياً إذ تم بدفعات متعاقبة أي أن

هناك طرق مختلفة في تسديد القرض. كما أن هناك مصادر متعددة لتمويل تسديد القرض. وفيما يلي سنناقش طرق تسديد القرض.

1. التسديد بدفعة واحدة (الوفاء بالقرض)

وهذا هو الأسلوب الطبيعي لتسديد القرض، إذ يتم تسديد القيمة الاسمية لسندات القرض وما يترتب عليها من فوائد مستحقة بدفعة واحدة إلى أصحاب السندات، أي الوفاء الكلي بالقرض. وغالباً ما يستخدم هذا الأسلوب مع القروض قصيرة الأجل، أما في حالة القروض المتوسطة والطويلة الأجل، فلا تقوم الدولة - في الغالب - بالوفاء بها بدفعة واحدة

2. التسديد بدفعات (استهلاك القرض)

يتم تسديد القيمة الاسمية للقرض وفوائده المستحقة على شكل دفعات متعاقبة (أقساط) خلال الفترة الزمنية المحددة في شروط القرض⁽⁵⁾. وتعرف عملية تسديد القرض بهذه الطريقة "باستهلاك القرض"، إذ تقوم عملية الاستهلاك إلى تناقص قيمة القرض والفوائد المستحقة باستمرار. وهناك مجموعة من الأساليب التي يمكن أن تستخدمها الدولة في عملية استهلاك القرض

أ. استهلاك القرض على شكل أقساط سنوية

وبموجب هذا الأسلوب تقوم الدولة بدفع جزء من قيمة السند بالإضافة إلى الفوائد المستحقة سنوياً إلى أصحاب السندات حتى يتم

استهلاك سندات القرض بالكامل بعد فترة زمنية محددة في شروط القرض. ويعتبر هذا الاسلوب من أكثر الاساليب استخداماً في عملية استهلاك القروض، غير أن ما يؤخذ على هذا الاسلوب هو تجزئته لقيمة القرض إلى أقساط سنوية قد تكون صغيرة نسبياً من وجهة نظر كبار المقرضين من الافراد إذ يفضل هؤلاء ان يبقوا دائنين بمبالغ كبيرة يجنون منها الفوائد، أو أن يستردوا كامل ديونهم من الدولة من أجل استثمارها في مجالات أخرى. ولذلك قد لا تستخدم الدولة اسلوب الدفعات السنوية عند اقتراضها من الافراد، وتقتصر استخدام هذا الاسلوب في التسديد عند اقتراضها من الشركات والمؤسسات المالية التي لا تلحق بها اية اضرار من جراء ذلك.

ب. استهلاك القرض بطريقة القرعة

وفقاً لهذا الاسلوب في الاستهلاك يتم اجراء قرعة سنوية على سندات القرض بموجب شروط القرض، ومن ثم تسدد بالكامل قيمة السندات وفوائدها - التي خرجت في القرعة - الى اصحابها، وهكذا تتكرر العملية في كل عام على المتبقي من السندات حتى يتم استهلاك سندات القرض بأكملها. ومما يؤخذ على هذا الاسلوب هو مفاجأة بعض اصحاب السندات بتسديد الدولة لسنداتهم في وقت لا يجدون فيه فرصاً لاستثمار أموالهم المستردة.

ج. استهلاك القرض عن طريق سوق الاوراق المالية (البورصة)

ويستخدم هذا الاسلوب عندما يكون سعر سند القرض في سوق الاوراق المالية أقل من سعر التكافؤ، أي عندما يكون السعر أقل من السعر الاسمي في الاصل. اذ تقوم الدولة بشراء السندات من السوق المالية وتحقق بذلك ربحاً هو الفرق بين السعر في السوق المالية وسعر السند الاسمي. غير أن الدولة لا تستطيع الدخول الى سوق الاوراق المالية كمشتري بحجم كبير، لأن ذلك سيؤدي الى رفع سعر السند، وبهذا ستكون القدرة على استهلاك سندات القرض بهذه الطريقة مقيدة الى حد ما اما في الحالة التي يكون فيها سعر السند في سوق الاوراق المالية اكبر من السعر الاسمي فإن الدولة لا تشتري سندات القرض بهدف استهلاكها بهذا الاسلوب، بل تلجأ الى استخدام اسلوب القرعة لاستهلاك القرض. وعادة نرى ان شروط القروض تنص على اعطاء حق للدولة في امكانية استخدام هذين الاسلوبين في الاستهلاك

بعد ان ناقشنا الطرق البديلة لاستهلاك القرض لا بد من البحث عن مصادر التمويل للتخلص من عبء المديونية. وتستطيع الدولة الاستعانة ببعض هذه المصادر خدمة للدين العام. هذا ويمكن ان تحصر مصادر التمويل لاستهلاك القروض بفائض الميزانية وصندوق الاستهلاك والضرائب الاستثنائية.

أ. التمويل عن طريق فائض الميزانية

عندما يكون هناك فائض في الميزانية، أي زيادة في
حصيلة الإيرادات العامة على النفقات العامة. فإن بالإمكان
استخدام الفائض في خدمة الدين العام وقد تخصص الدولة
بعض أنواع الضرائب أو بعض إيرادات الدولة من
ممتلكاتها لغرض استهلاك القروض العامة

إلا أن واقع الحال قد بين أن أغلب الدول لم توجه
اهتمامها الكافي إلى مسألة تخصيص فائض الميزانية
لغرض خدمة الدين العام. ومن ثم أصبحت الدولة عاجزة
عن تسديد الديون، في موعد استحقاقها، وبذلك اضطرت
الدولة إلى الحصول على قرض جديد واستخدام حصيلته
في تسديد الديون السابقة، وقد أدى هذا الوضع إلى التفكير
في مصادر بديلة.

ب. التمويل عن طريق صندوق الاستهلاك

على اثر قلة الاهتمام بفكرة استخدام فائض الميزانية
في استهلاك القروض، ظهرت فكرة إنشاء " صندوق
الاستهلاك" وهو عبارة عن صندوق يمول من ايداع مبلغ
سنوي محدد فيه من إيرادات الدولة، وقد يضاف إلى هذا
المبلغ حصيلة ضريبة معينة وإيرادات أخرى⁽⁶⁾. وهكذا

يقوم الصندوق باستخدام الاموال المتاحة له في استهلاك
القرض، وفي الحالة التي تزيد فيها المبالغ النقدية المتوفرة
في الصندوق عن حاجته، يقوم بترحيل الفائض من
الاموال الى خزانة الدولة.

ج. التمويل عن طريقي فرض ضرائب استثنائية

وهذا يحصل في الغالب في فترات الحرب وما بعد
الحرب. وهذا يتم بفرض ضرائب استثنائية، تخصص
ايراداتها لتمويل تسديد القرض.

ثالثاً: التخفيف من العبء المالي للقرض

عندما تحس الدولة بثقل العبء المالي للقروض، تلجأ الى التخفيف منه،
وهذا يمكن ان يتم بتثبيت القروض قصيرة الاجل واستبدال القروض المتوسطة
والطويلة الاجل

1. تثبيت القروض قصيرة الاجل

قد تلجأ الدولة عند موعد تسديد القرض القصير الاجل الى
تحويل القرض قصير الاجل الى قرض متوسط او طويل الاجل.
ويمكن ايجاز عملية تثبيت القرض بقيام الدولة باصدار سندات
قرض متوسطة او طويلة الاجل مساوية في مجموعها لمبلغ
القرض قصير الاجل، وبذلك يستطيع حاملو ادونات الخزانة

الحصول على سندات القرض الجديدة مقابل الاذونات. وفي الغالب يتم تثبيت القرض بصورة اختيارية، حيث يعطى الخيار لحمله اذونات الخزانة في الاكتتاب في سندات القرض الجديد، وبسعر فائدة أعلى من سعر الفائدة السائد في السوق المالية ومن سعر الفائدة للقرض القديم أو باسترداد قيمة الاذونات. فلو فرضنا ان قرصاً قصير الاجل بمبلغ 200 مليون ديناراً وبفائدة 4% ، وأن الدولة عند موعد التسديد قامت باصدار سندات قرض طويلة الاجل بمبلغ 200 مليون ديناراً وبسعر فائدة 6% وقد وصل مبلغ الاكتتاب في القرض الجديد 150 مليون ديناراً من قبل حاملي اذونات الخزانة، فإن الدول ستبيع بقية سندات القرض الجديد بمبلغ 50 مليون ديناراً، واستخدام هذه الحصيلة في تسديد قيمة الاذونات لأولئك الذين لا يرغبون في تثبيت ديونهم

أما عند قيام الدولة بالزام حاملي الاذونات في الاكتتاب في القرض الجديد عند حلول موعد تسديد القرض قصير الاجل، فإن التثبيت بهذه الصورة يعتبر تثبيتاً اجبارياً. وفي هذه الحالة تعتبر الدولة مخلة بالتزاماتها تجاه المقرضين، وهذا الاجراء يعتبر اجراءً خطيراً يمس الثقة بمالية الدولة ويلحق الاضرار الجسيمة بالائتمان العام. وهذا ما حصل في ايطاليا في سنة 1926 ، ولذلك تنصح الدول بعدم اللجوء الى التثبيت الاجباري⁽⁷⁾.

2. تبديل القروض المتوسطة والطويلة الاجل والمستديمة

قد تكون الدولة مضطرة في أوقات الازمات الاقتصادية المستعصية والحروب الى عقد قروض كبيرة بسعر فائدة مرتفع. وبذلك تنتهز الدولة فرصة انخفاض سعر الفائدة في السوق عن سعرها المحدد في القرض، وتقوم بتبديل القرض ذو الفائدة المرتفع بقرض جديد. ذو فائدة منخفض وأن أقدام الدولة على تبديل القرض هو بهدف تخفيف العبء المالي للدين على خزانة الدولة. وتقتصر عملية التبديل في العادة على القروض المثبتة من قروض متوسطة او طويلة الاجل، أو مستديمة ويمكن التمييز بين اسلوبين للتبديل وفقاً لحرية الاختيار، فهناك تبديل اختياري وهناك تبديل اجباري⁽⁸⁾.

أ. التبديل الاختياري: وهذا يحصل عندما تقوم الدولة باصدار سندات قرض جديد بسعر فائدة منخفض تعرض على حاملي سندات القرض القديم، المرتفع الفائدة، وتترك لهم حق الاختيار بين طلب الاكتتاب في سندات القرض الجديد او الاحتفاظ بسنداتهم القديمة. علماً بأن القرض الجديد قد يتضمن على بعض المزايا التي تعوض عن الانخفاض في الفوائد التي يحصل عليها المقرضين، الا ان المبالغة في المزايا المقدمة ستؤدي الى الغاء الغرض المقصود من التبديل وهو تخفيف العبء المالي على خزانة الدولة.

ب. **التبديل الاجباري :** وهذا يحصل في الحالة التي تقوم فيها الدولة باصدار سندات قرض جديد يحمل سعر فائدة منخفض واجبار حاملي سندات القرض القديم على الاكتتاب في القروض الجديد سواء يرغبوا او لم يرغبوا في ذلك. وهذا يعتبر تنصل وعدم الاكتراث بالتزامات الدولة، وان الاقدام على مثل هذه العملية يعتبر انتهاكاً لحرمة العقد من طرف الدولة من الناحية القانونية، وانكاراً جزئياً للدين الذي بذمة الدولة من الناحية الاقتصادية. فهذا قد يسيء الى سمعة الدولة المالية ويضر بالائتمان العام. اما حاملوا سندات القرض القديم والذين لا يوافقون على التبديل، فإن الدول تجبرهم على قبول تسديد سنداتهم والفوائد المستحقة لهم ولا تنصح الدول بالاقدام على التبديل ما لم يكن هناك شروط على ذلك قد وردت في عقد القرض.

المبحث الرابع

تأثيرات القروض العامة

تختلف الايرادات من القروض عن الايرادات من الضرائب في طبيعتها ومصادرها وتأثيراتها الاقتصادية والاجتماعية. اذ تعتبر الايرادات من القروض اداة من ادوات السياسة المالية في التأثير على مستوى الدخل القومي، ونمط توزيع الدخل. كما تعتبر اداة لتحقيق الترابط والتنسيق بين السياسة المالية والسياسة النقدية

وهذه الميزة تعتبر ميزة خاصة تنفرد بها الايرادات من القروض عن الايرادات الاخرى

ويختلف تأثير القرض باختلاف اوجه استخدامه، اذ تخصص القروض في الغالب الى زيادة الانفاق الاستثماري العام، وقد تخصص القروض الى الانفاق الاستهلاكي الحكومي ، كما هو الحال في القروض قصيرة الاجل . ويختلف تأثير القرض باختلاف مصادر تمويله عند التسديد او الاستهلاك . وعليه سنميز بين تأثيرات القروض الداخلية وتأثيرات القروض الخارجية.

أولاً: تأثيرات القروض الداخلية

يمكن التمييز بصورة عامة بين ثلاث مراحل للقرض هي مرحلة الاكتتاب ومرحلة الانفاق ومرحلة تسديد القرض او استهلاكه . ففي مرحلة الاكتتاب يجب ان نفرق بين الاقتراض من الافراد والمؤسسات المالية الخاصة كبنوك الادخار وشركات التأمين، والاقتراض من المؤسسات الائتمانية المتمثلة بالبنك المركزي والبنوك التجارية. وان التمييز بين الجهات المقرضة جاء بسبب اختلاف تأثيراتها الاقتصادية

وفي حالة الاقتراض من الافراد والمؤسسات المالية الخاصة يمكن ان نواجه احدى حالتين. الحالة الاولى هي وجود مدخرات قومية خاملة فائضة عن حاجة القطاع الخاص للاستثمار اما الحالة الثانية فهي عدم وجود فائض في المدخرات، وان اصدار سندات قروض عامة من قبل الدولة، وحث الاشخاص على

الاكتتاب في القرض سيؤدي الى حصول تنافسي بين القطاع العام والخاص، وهذا يقود الى ارتفاع في سعر الفائدة.

والامر يختلف في حالة الاقتراض من الجهاز المصرفي، أي المؤسسات الائتمانية إذ أن الاقتراض يؤدي الى خلق قوة شرائية جديدة في التداول، حيث أن الجهاز المصرفي يستطيع الاقتراض مما يزيد عن الاحتياطي القانوني⁽⁹⁾. ويتوقف تأثير الزيادة في الائتمان او خلق النقود على مرونة الجهاز الانتاجي ومستوى التشغيل في الاقتصاد ففي البلدان التي لم تصل بعد الى مستوى الاستخدام الكامل والتي يتميز الجهاز الانتاجي فيها بالمرونة، فإن الاقتراض من الجهاز المصرفي سيؤدي الى انخفاض سعر الفائدة مما يقود الى زيادة في الاستثمار ومن ثم الناتج القومي. أما في البلدان التي وصل فيها الاستخدام الى مستوى الاستخدام الكامل او ان الجهاز الانتاجي فيها يتميز بعدم المرونة فإن الاقتراض من المؤسسات الائتمانية سيقود الى ارتفاع في المستوى العام للأسعار⁽¹⁰⁾. ولهذا السبب لا ينصح بالالتجاء الى الائتمان المصرفي لتمويل القروض في مثل هذه الحالة

والان وبعد الحصول على مبالغ القرض فإن تأثير القرض على الدخل والناتج يتوقف على اوجه استخدامه. فإذا تم استخدام في زيادة الانفاق الاستهلاكي الحكومي والمدفوعات التحويلية، فإن هذا سيقود الى ارتفاع في المستوى العام للأسعار. إذا كان الجهاز الانتاجي للاقتصاد غير مرن. اما اذا استخدم القرض في زيادة الاستثمار العام، فإن هذا سيؤدي زيادة في الناتج والدخل القومي بإثر مضاعف.

وأخيراً دعنا نرى التأثير الاقتصادي والاجتماعي للقروض العامة في مرحلة تسديد او استهلاك القرض والتي غالباً ما تحصل في فترات الركود الاقتصادي وهنا ستبحث الدولة عن مصادر تمويلية من اجل انفاقها في خدمة الدين العام. وتعتبر الضرائب من بين أهم المصادر التمويلية ⁽¹¹⁾. هذا وأن لعملية تسديد القرض تأثير على الطلب الكلي لا يعتمد على نوع الضريبة فقط وانما على مستوى دخل الفئة الحاملة للسندات كذلك

فإذا كانت حصة الضرائب المستخدمة في التمويل قد جاءت من ضرائب مباشرة، وهي ضرائب يقوم بدفعها ذوي الدخل المرتفعة وان سندات القرض تحمل من قبل ذوي الدخل المنخفضة فإن ذوي الدخل المرتفعة سيتحملون عبء الضريبة، بينما سيرتفع الاستهلاك لدى الفئة ذات الدخل المنخفض ، لأن الفئة ذات الدخل المنخفض قد حصلت على دخل اضافي هو الفوائد من القرض وان ميلها الحدي الى الاستهلاك عالياً. وهكذا نرى ان الزيادة في الطلب تحصل بسبب الزيادة في الاستهلاك. وعليه يمكن القول بأن تسديد القرض يؤدي الى زيادة في الطلب الكلي

أما إذا كانت الحصة من الضرائب المستعملة في تمويل القرض هي من ضرائب غير مباشرة يدفعها ذوي الدخل المنخفضة، وان السندات محمولة من قبل اصحاب الدخل المرتفعة الذين يحصلون على فوائد القرض، فإن عبء الضريبة سيتحمله ذوي الدخل المنخفضة وهم فئة ذو ميل حدي الى الاستهلاك مرتفع وعليه سيؤدي دفعهم للضرائب إلى انخفاض الاستهلاك بسبب انخفاض دخولهم الممكن التصرف بها، بينما سوف لن يترفع الاستهلاك لدى ذوي الدخل المرتفعة

الا قليلاً - رغم ارتفاع دخولهم الناتجة عن استلام فوائد القرض - لأن ميلهم الحدي الى الاستهلاك منخفض وستكون النتيجة هو انخفاض في الاستهلاك القومي. الا ان نوي الدخل المرتفعة - في الاحوال الاعتيادية - سيقدمون على استثمار اموالهم مما يؤدي الى زيادة في الاستثمار. وهكذا نرى أن التغير في الطلب الكلي يتوقف على التأثير المسيطر وفقاً للتوضع الاقتصادي

اما فيما يخص تأثير تسديد القرض على توزيع الدخل القومي، فإنه يختلف باختلاف نوع الضريبة وسعرها ، فإذا كانت الضريبة المعتمدة في تسديد القرض هي ضريبة مباشرة وان سعر الضريبة تصاعدي، فإن تسديد القرض سيقود الى اعادة توزيع الدخل باتجاه المساواة لصالح الفئات ذات الدخل المنخفض. اما اذا كان سعر الضريبة المباشرة سعر نسبي فإن تسديد القرض سيؤدي الى اعادة التوزيع باتجاه عدم المساواة لصالح الفئات ذات الدخل المرتفعة

هذا في حالة الضريبة المباشرة، أما في حالة اعتماد الضريبة غير المباشرة في التسديد، فإن هذا يعمل على زيادة درجة عدم المساواة في التوزيع ولصالح الطبقات ذات الدخل المرتفع

ثانياً: تأثيرات القروض الخارجية

يتم الحصول على القروض الخارجية من الدول الاجنبية او من الهيئات الدولية المتخصصة في الاقراض كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي والهيئة الدولية للتنمية وغيرها. وأن الهدف من الاقتراض من الخارج هو زيادة الارصدة من العملات الصعبة وشراء سلع وخدمات اجنبية فالعملات الاجنبية يمكن ان

تستخدم كغطاء لاصدار نقدي وطني جديد وتوسيع الائتمان. كما ان استخدامها في استيراد سلع استهلاكية سيؤدي الى تخفيض في المستوى العام للأسعار. وان استخدامها في استيراد سلع وخدمات انتاجية سيقود الى زيادة في الاستثمار القومي وبالتالي زيادة في الدخل والنتاج القومي

اما تسديد القرض الاجنبي فما هو الا اقتطاع لجزء من القوة الشرائية للأشخاص ونقلها الى الخارج ما لم يكن هناك فائض وافراً من العملات الصعبة وهذا يعني اقتطاع جزء من الناتج القومي الاجمالي لحساب المقرضين الاجانب في الخارج ما لم يكن هناك فائض في الصادرات من السلع والخدمات أي فائضاً في ميزان المدفوعات وهذا ما نلاحظه في أغلب بلدان العالم الثالث - باستثناء البلدان النفطية- التي تعاني من عجز دائم في موازين مدفوعاتها، وهذا العجز يقود بالتالي الى انخفاض مستمر في قيمة العملة الوطنية

وهكذا نرى ان قدرة الدولة على تسديد القرض يعتمد على وجود فائض من سلع وخدمات لغرض التصدير وعلى مرونة الطلب عليها ، كما أن قدرتها تعتمد على ما لدى الدولة من احتياطي من الذهب والعملات الصعبة ولذلك ينصح بأن يكون التوسع في القروض الخارجية بحدود الطاقة الانتاجية للاقتصاد⁽¹²⁾.

الحواشي

(1) حشيش، عادل أحمد، المصدر السابق، ص 229-31.

(2) Buchanan, J., and Flowers, M. Op cit pp 374-76.

(3) الصكبان، عبد العال، المصدر السابق، ص 36-435.

(4) Vaish, M., and Agarwal, H., Op cit, pp 196.

وكذلك، دراز، حامد عبد المجيد، المصدر السابق، ص 333.

والصكبان، عبد العال، المصدر السابق، ص 32-430.

(5) هنالك قروض تعرف بالقروض المستدعة أو المؤبدة لا تحدد الدولة تاريخ التسديد في شروط القرض. وهذا يكون لصالح الدولة في الوفاء بالقرض في أي وقت تبعاً لوضعها المالي إلا أن مد يؤخذ على هذه القروض هو ما تقود اليه من تراكم اعباء الدين العام الذي قد يؤثر على المركز المالي للدولة وعجزها عن التسديد ولذلك غالباً ما تبعد الدول عن اعتماد القروض المؤبدة

(6) المثال على ذلك هو ضريبة التركات. وإيرادات الدولة من احتكار انتاج وتصنيع التبغ في بعض الدول. أو رسوم معينة أو إيرادات الدول من ممتلكاتها من الاراضي العقارية وما الى ذلك. وهذا يختلف باختلاف الدول ووضعها الاقتصادي والمالي

(7) حشيش، عادل احمد، المصدر السابق، ص 245.

(8) الصكبان، عبد العال، المصدر السابق، ص 444-45 وكذلك العمري، هشام محمد صفوت، المصدر السابق، ص 281-82.

(9) الصكبان ، عبد العال، نفس المصدر، ص 456-57.

(10) العمري، هشام محمد صفوت، المصدر السابق ص 286.

(11) ان الإيرادات يمكن ان تنأتى من الاستثمار العام او من رفع اسعار الضرائب الحالية او من فرض ضرائب جديدة او من اصدار قروض جديدة تستخدم حصيلتها في تسديد القرض او اقساطه

(12) حشيش، عادل أحمد، المصدر السابق، ص 254.

الفصل الثاني عشر

الاعانات

لقد تم في الفصول السابقة مناقشة الإيرادات العامة من مختلف المصادر، حيث تم تناول مصادر الإيرادات حسب الأولوية، فابتدأنا مع الإيرادات من ممتلكات الدولة والرسوم ثم الضرائب واللجوء إلى القروض الداخلية والخارجية. وفي هذا الفصل سنتكلم عن آخر مصدر من مصادر الإيرادات العامة، وهذا المصدر يتمثل بالاعانات التي تمنح إلى الدولة من دول أخرى لأسباب اقتصادية وسياسية ودولية. وهذا المصدر قد يشكل أو لا يشكل أهمية في حصته من الإيرادات العامة للدولة. وإن الاعانات قد تكون نقدية أو عينية

وتعد الاعانات مصدراً من مصادر الإيرادات العامة التي تحصل عليها الدولة. وقد تكون الاعانات داخلية Internal Subsidies يقدمها الأفراد بدافع وطني لمساندة الحكومة في أداء مهامه ومواصلة مسيرتها في خدمة المجتمع ورفع مستوى رفاهيته. إلا أن حصة هذه الإيرادات في الإيرادات العامة منخفضة جداً في أغلب الأحوال. مما يقلل من أهميتها، كما قد تكون الاعانات خارجية External Subsidies من أفراد أو دول اجنبية

المبحث الاول

أنواع الاعانات

أن الاعانات الخارجية قد تكون اعانات نقدية Monetary Subsidies تدفع نقداً بالعملة الأجنبية. ولهذه الاعانة ميزتان. الميزة الاولى هي امكانية استخدام العملة الأجنبية التي تم الحصول عليها كغطاء لما تقوم الدول باصداره من عملة وطنية جديدة. اما الميزة الثانية فهي وجود فرص امام الدولة للاختيار بين السلع وشراء الافضل منها، سواء كانت هذه السلع سلع محلية أم أجنبية. وقد تكون الاعانات الخارجية اعانات عينية (حقيقية) Real Subsidies وهي اعانات تدفع من قبل الدولة الغنية على شكل سلع وخدمات للاستخدامات المدنية والعسكرية فهي سلع لا تصلح الا لما خصصت من أجله، كما أن الدولة ستحرم من فرص الاختيار بين هذه السلعة او تلك.

ومن ناحية اخرى نجد ان الاعانات الخارجية قد تكون اعانات مشروطة او غير مشروطة. فالاعانات المشروطة ، هي تلك الاعانات التي لا يمكن ان تحصل عليها الدول الا مقابل التزامات في اداء عمل او موقف سياسي او عسكري معين او الدخول في تحالفات سياسية او عسكرية أو الالتزام بمحاربة اتجاه سياسي معين وما الى ذلك من الالتزامات أما الاعانات غير المشروطة، فهي تلك الاعانات التي تمنح الى الدولة دون ان يكون هناك أي التزام ينتقص من الاستقلال الاقتصادي والسياسي للدولة او يمس سيادتها الوطنية.

المبحث الثاني

اسباب تقديم الاعانات

سواء كانت الاعانات الخارجية مشروطة او غير مشروطة. او نقدية او عينية فهناك اسباب اقتصادية او سياسية او دولية لتقديم الاعانة. وعليه يمكن ان تصنف الاعانات وفقاً لأسباب تقديمها الى

أولاً: اعانات لأسباب اقتصادية

بعد ان وضعت الحرب العالمية الثانية اوزارها قامت بعض الدول الصناعية بتحويل الجزء الاكبر من جهازها الانتاجي الصناعي العسكري الى انتاج سلع للاستخدامات والاستهلاك المدني. وقد ادى هذا التحول الى تضخم هائل في الطاقة الانتاجية، وتترتب على ذلك فائضاً ضخماً في العرض الكلي للسلع المنتجة. ولولا قيام تلك الدول باتلاف او رمي الانتاج الفائض في البحر لتعرضت اقتصادياتها الى خطر الانهيار بسبب قصور الطلب الكلي. فالطلب المحلي والطلب الاجنبي على سلعها لم يكن كافياً لمقابلة العرض الكلي وقد فكرت تلك الدول في تقديم فائض الانتاج الى الدول الفقيرة كاعانة تحقق هدفاً انسانياً وتخلق طلباً على سلع الدولة التي قدمت الاعانة. هذا من ناحية ومن ناحية أخرى تنقذ الدول ذات الجهاز الانتاجي الضخم اقتصادها من خطر التداعي والانهيار ، فتبعد بذلك عنها شبح الازمات الاقتصادية

ثانياً: اعانات لأسباب سياسية

تقدم الاعانات لأسباب سياسية متباينة منها رغبة الدول الغنية في مساعدة الدول التي تسير في ركابها، كالمساعدات العسكرية من الاتحاد السوفيتي سابقاً لدول المنظومة الاشتراكية وبلدان العالم الثالث. وكذلك تقدم المساعدات من دول الى دول أخرى ترتبط معها باحلاف عسكرية كاعانات الولايات المتحدة لدول غرب اوروبا وخاصة بعد الحرب العالمية الثانية. كما قد تقدم الاعانة الى دولة ما بهدف محاربة تيار فكري او سياسي معين كمحاربة انتشار الفكر الشيوعي

ثالثاً: اعانات لاسباب دولية

بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية والتقارب الذي حصل بين دول العالم قامت الأمم المتحدة كمنظمة دولية ، وجد أعضاء هذه المنظمة أنفسهم متكونين من اقلية من الدول الغنية التي يتمتع افرادها بمستوى عالٍ للرفاهية وأغلبية من الدول الفقيرة المتخلفة وهكذا انطلقت الدعوات من أروقة الامم المتحدة تنادي بضرورة مد يد العون من قبل الدول الغنية الى الدول الفقيرة من أجل مكافحة الفقر والمرض والجهل وتنمية اقتصادياتها ورفع مستوى الرفاهية. اذ ان ضرورة التكافل بين اعضاء المجتمع الدولي قد حتم على الدول المتقدمة تقديم الاعانات الى البلدان النامية ضمن اطار التعاون الدولي

الباب الخامس

بعد ان انتهينا من مناقشة النفقات العامة في الباب الثالث والايادات العامة في الباب الرابع سنقوم بمناقشة الموازنة العامة في هذا الباب. حيث ان الموازنة العامة هي وثيقة تجمع بين الايرادات والنفقات العامة المتوقعة لفترة زمنية قادمة لغرض تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية. يعتبر اسلوب التحليل في دراسة الموازنة العامة اسلوباً حركياً حيث يتم الربط بين الانشطة الاقتصادية في الماضي والحاضر والمستقبل. وبذلك نكون قد غطينا لتعريف الحديث بالمعنى الواسع لعلم المالية العامة

الفصل الثالث عشر

الموازنة العامة

الآن وبعد ان اكملنا دراستنا لوظائف المالية العامة والاييرادات والنفقات العامة في الابواب السابقة سنقوم بجمع الايرادات والنفقات في وثيقة واحدة فيصبح لدينا ما يعرف باسم الموازنة العامة. وسناقش هنا مفهوم الموازنة العامة في ظل الدولة الحارسة والدولة المتدخلة والاهداف التي يمكن ان تحققها في المبحث الاول من هذا الفصل. أما في المبحث الثاني فسنقوم بالقاء نظرة مقارنة بين الموازنة العامة وبعض المفاهيم المالية ذات العلاقة. وسندرس المبادئ الاساسية الاربعة التي يجب اخذها بنظر الاعتبار عند تحضير الموازنة العامة وذلك في المبحث الثالث. واخيراً سنتناول شرح مراحل دورة الموازنة العامة بصورة مفصلة. والمتمثلة بالاعداد والمصادقة والتنفيذ والرقابة

المبحث الاول

مفهوم الموازنة العامة وأهدافه

تعتبر الموازنة Budget العامة مرآة تعكس فلسفة النظام السياسي الاقتصادية والاجتماعية، ولذلك نرى أن تطور مفهوم الدولة وفلسفة النظام السياسي قد ادى الى تطور الموازنة العامة واتساع نطاق اهدافها. فقد اقتصرت الموازنة العامة في ظل الدولة الحارسة على الجمع بين الايرادات والنفقات العامة بصورة متوازنة دون ان

يكون هناك اهداف اجتماعية او اقتصادية مقصودة في حد ذاتها أما في الدولة المتدخلة فقد أصبح للموازنة دور غير حيادي في التأثير على الوضع الاقتصادي والاجتماعي

وعليه اختلفت اراء كتاب المالية العامة وتعددت التعاريف للموازنة العامة للدولة تبعاً لذلك. فتعريف الموازنة العامة بالمعنى الضيق هي بيان مجاز يتضمن على تقدير بالايرادات مساوياً لتقدير النفقات العامة. وهذا التعريف يعكس النظرة الى المالية العامة في ظل الدولة الحارسة، حيث ان الهدف من اعداد وتنفيذ الموازنة العامة هو هدف مالي فقط، أما الاهداف الاخرى فلم تكن مقصودة في حد ذاتها^(١). الا ان التطور الذي حصل في دول الدولة وتدخلها في الاقتصاد قد أدى الى توسيع مفهوم المالية العامة. وان تنفيذ السياسة المالية يتم من خلال الموازنة العامة فلم تعد الموازنة العامة اداة لتحقيق هدف مالي فقط بل أصبحت اداة للسياسة المالية في تحقيق أهداف المالية العامة في اعادة التخصيص وتوزيع الدخل القومي والاستقرار والنمو الاقتصادي وتشارك تعاريف الموازنة العامة سواء كانت بالمعنى الضيق او المعنى الواسع في أمرين أساسيين هما التقدير، والاجازة. وهكذا سننتقل من التعريف الضيق الى التعريف الواسع للموازنة العامة باضافة الاهداف الاقتصادية والاجتماعية التي يراد تحقيقها من خلال تنفيذ الموازنة. فالتعريف المعاصر للموازنة العامة يحتوي على

أولاً : التقدير (التخمين)

حيث تتضمن الموازنة العامة تقدير او تخمين لمقدار الإيرادات العامة التي من المحتمل الحصول عليها من مختلف مصادر الإيرادات، كما تتضمن على تقدير

لمقدار النفقات العامة المتوقع انفاقها خلال فترة زمنية محددة. فهي اذن مبالغ قد تتحقق بالفعل وقد لا تتحقق

ثانياً: الاجازة (المصادقة)

هو موافقة السلطة التشريعية على ما قدمته الحكومة في مشروع الموازنة العامة من تقدير للايرادات والنفقات العامة المتوقعة في الفترة القادمة. وتكون سنه في العادة. وبعد موافقة السلطة التشريعية على مشروع الموازنة العامة يصبح هذا المشروع قانوناً. فقانون الموازنة العامة يعطي الحق الى الدولة في جباية الايرادات العامة. كما يخولها في الانفاق على السلع والخدمات العامة والمدفوعات التحويلية والمشاريع الاستثمارية العامة

ومما تجدر الاشارة اليه هنا ان السلطة التشريعية تمنح الاجازة الى الايرادات والنفقات العامة معاً، إلا أن مضمون اجازة الايرادات العامة يختلف عن مضمون اجازة النفقات العامة. فالاجازة بالنسبة الى الايرادات تعني وجوب جبايتها بموجب القانون ولا يوجد أمام الحكومة خياراً في تحصيلها او عدم تحصيلها. اما بالنسبة الى اجازة النفقات العامة، فإنها اعطاء الحق الى الحكومة في انفاق نفس المبالغ المقدرة او اقل منها أو حتى الغاء بعض منها.

وأخيراً تعتبر الموازنة العامة في الدول الرأسمالية تقديراً واجازة بينما نجدتها تقديراً وأمرأ في الدول الاشتراكية، حيث ان الموازنة العامة هي جزء من الخطة المالية التي تشكل مع الخطة العينية، الخطة الاقتصادية الشاملة والتي تعتبر خطة الزامية في التنفيذ.

ثالثاً : تحقيق أهداف المالية العامة

مع تطور دور الدولة من الحياد الى التدخل والى قيادة النشاط الاقتصادي ككل. تطور مفهوم المالية العامة للدولة، وترتب على هذا اتساع مفهوم الموازنة العامة. إذ أن الموازنة العامة هي اداة المالية العامة في تحقيق الأهداف المالية والسياسية للحكومة والاهداف الاقتصادية والاجتماعية

1. الهدف المالي للموازنة العامة

كان التأكيد في ظل الدولة الحارسة منصباً على الاقتصاد في النفقات العامة في من أجل تخفيف العبء الضريبي على المجتمع. وحيث أن الموازنة هي الاداة التي تعكس مركز الدولة المالي، لذا نودي بضرورة تحقق تساوي النفقات مع الايرادات العامة، أي تحقق مبدأ توازن الموازنة. وكان الغرض أو الهدف من جباية الايرادات وانفاقها هو هدف مالي وهو الهدف الوحيد للمالية العامة للدولة، ولم يكن تحقيق أهداف اخرى مقصودة في حد ذاتها

ومع توسع دور الدولة الى الدولة المتدخلة ، اتسع كذلك نطاق النفقات العامة ليشمل المدفوعات التحويلية والاستثمار العام، كما اتسع نطاق الايرادات العامة ليشمل ايرادات الدولة من الاستثمار العام والقروض الخارجية والداخلية فالايرادات والنفقات لم تعد ايرادات ونفقات الدولة الحارسة. وقد ترتب على هذا اتساع نطاق المالية العامة وأهدافها التي يجب تحقيقها من خلال الموازنة العامة فأصبحت الموازنة العامة عبارة عن بيان تفصيلي بكافة تقديرات ايرادات الدولة ونفقاتها ولم يعد الهدف المالي - توازن الموازنة - هو الهدف الوحيد للمالية العامة

إذ أعطيت الأولوية الى تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية حتى لو تطلب الامر عدم توازن الموازنة العامة و حدوث عجز أو فائض.

وفي البلدان الاشتراكية تعتبر الموازنة العامة من أهم اجزاء الخطة المالية. وهي المسؤولة عن تحقيق الهدف المالي في تمويل الخطة الاقتصادية (2).

2. الاهداف الاقتصادية

بعد الاتساع الذي حصل في نطاق دور الدولة تحملت المالية العامة عبء تحقيق الاهداف الاقتصادية كاعادة تخصيص الموارد الاقتصادية والاستقرار والنمو الاقتصادي، واستخدمت الموازنة العامة كأداة في تنفيذ السياسة المالية من أجل تحقيق الاهداف المذكورة ففي فترات الرواج والازدهار يتم استخدام سياسات مالية مقيدة تكون فيها الموازنات العامة في حالة فائض (الايادات اكبر من النفقات) من أجل سحب بعض من القوة الشرائية وتخفيض الطلب الكلي، وبذلك يكبح جماح التضخم وتقلل اضراره أما في فترات البطالة والركود أو الكساد فإن السياسات المالية تكون سياسات توسعية يتم تنفيذها من خلال موازنات عامة في حالة عجز، أي ان النفقات اكبر من الايرادات، وذلك بهدف نقل الاقتصاد الى مستوى الاستخدام الكامل والاستقرار هناك ومن ثم يأتي دور الدولة في استخدام السياسة المالية الهادفة الى تحقيق النمو الاقتصادي

3. الأهداف الاجتماعية

لا تقل أهمية تحقيق التوازن الاجتماعي عن تحقيق التوازن الاقتصادي عند مستوى الاستخدام الكامل. فالتوازن الاجتماعي يمكن ان يتحقق من خلال الموازنة

العامة. ففي حالة الحصول على الإيرادات من الضرائب المباشرة التصاعدية التي يتحمل عبوها ذوي الدخل الكبيرة، واستخدامها في تغطية بعض أنواع النفقات العامة التي يستفيد منها ذوي الدخل الصغيرة، كأعانات البطالة والضمان الاجتماعي وأعانات السكن والتعليم المجاني والخدمات الصحية وغيرها، فإن هذا يقود إلى إعادة توزيع الدخل القومي. كما أن بالإمكان استخدام الموازنة العامة كوسيلة للتوجيه الاجتماعي، كتقديم بعض الإعفاءات الضريبية أو العلاوات العائلية أو منح بعض الحوافز التي تشجع على زيادة النسل، إذا كانت الدولة ترغب في زيادة عدد السكان. كما هو الحال في فرنسا والعراق. ومثال ذلك أيضاً فرض ضرائب عالية على سلع غير مرغوبة اجتماعياً⁽³⁾.

المبحث الثاني

الموازنة العامة ومفاهيم مالية أخرى

يحتوي هذا المبحث على مقارنة بين مفهوم الموازنة العامة للدولة وبعض الوثائق المالية والمفاهيم المختلفة والمتداخلة معها. والمقارنة ستكون بين الموازنة العامة والميزانية الخاصة. والموازنة العامة والميزانية القومية، والموازنة العامة والحساب الختامي

أولاً : الموازنة العامة وميزانية المشروع

أن أي مشروع خاص كان أم عام يقوم بأعداد ميزانيته التي تتضمن موجودات ومطلوبات المشروع في تاريخ معين عما تم خلال فترة زمنية سابقة.

فالميزانية العمومية للمشروع هي بيان بالمركز المالي، اما الموازنة العامة للدولة فإنها تقدير مجاز بالايرادات والنفقات العامة المتوقعة خلال فترة زمنية قادمة

ثانياً: الموازنة العامة والميزانية القومية

لقد ذكرنا بأن الموازنة العامة هي تقدير واجازة للايرادات والنفقات الحكومية فقط. والمتوقعة خلال فترة زمنية قادمة. اما الميزانية القومية فيقصد بها تقدير بالنفقات والايرادات للحكومة والاشخاص جميعاً في فترة زمنية قادمة كذلك. فهي تقدير بالكميات الاقتصادية المتوقعة الناجمة عن النشاط الاقتصادي في قطاعاته المختلفة وعلاقاته الخارجية والداخلية في فترة زمنية غالباً ما تحدد بسنة واحدة

ثالثاً: الموازنة العامة والحساب الختامي

ان الحساب الختامي للدولة هو بيان بالايرادات التي تم جبايتها والنفقات التي قامت الحكومة بصرفها فعلاً خلال العام المنصرم. أما الموازنة العامة فلا تعدو عن كونها تقديرات بالايرادات والنفقات العامة المتوقعة في السنة القادمة. وأن هذا التقدير قد يتحقق وقد لا يتحقق فالحساب الختامي اذن يتعامل مع ارقام لمقادير تحققت فعلاً في سنة مالية منتهية، بينما تتعامل الموازنة العامة مع ارقام لمقادير متوقعة في سنة مالية قادمة

وبمقارنة مقدار الايرادات الفعلية المجباة والنفقات الحاصلة كما تظهر في الحساب الختامي مع مقدار الايرادات والنفقات المتوقعة كما ظهرت في الموازنة العامة، يمكننا التعرف على مدى دقة التقديرات فإذا تبين لنا عدم تطابق الايرادات

المجباة فعلاً مع الايرادات التي قدرت، فقد يكون ذلك بسبب عدم دقة التقدير. اما إذا تبين لنا من الحساب الختامي أن هناك مبالغ مخصصة للانفاق العام لم تنفق بعد، فإن هذا ربما يعود الى وجود اختلاف بين الدائنين والدولة حول تحديد مقدار ما. او ربما يعود الى عدم استلام الدائنون للمبالغ المستحقة على الدولة قبل انتهاء السنة المالية

ويعتبر الحساب الختامي ذو أهمية بالغة للباحث كما يفيد في اعداد تقديرات افضل للموازنة القادمة. أما الموازنة العامة فهي ذات أهمية عظيمة لرجال السياسة لأنها تمثل خطة عمل الحكومة وما تعترزم تحقيقه من أهداف⁽⁴⁾.

المبحث الثالث

المبادئ التي تحكم الموازنة العامة

قدم الفكر المالي التقليدي مجموعة من القواعد التي يجب الاخذ بها بهدف تسهيل مهمة اجازة الموازنة العامة وتيسير وظيفة الرقابة عليها وبالتالي الكشف عن المركز المالي للدولة. ويمكن حصر هذه القواعد بقاعدة الوحدة والشمولية والتوازن والسنوية. الا ان التطور الذي حصل في دور الدولة ادى الى التقليل من أهمية هذه القواعد او المبادي بسبب كثرة الاستثناءات. ولم يبق من هذه المبادي ما هو مهماً الا مبدأ الوحدة والعمومية. وفي المطالب الاربعة القادمة سنتناول مناقشة المبادي التي تحكم الموازنة العامة بشيء من التفصيل

المطلب الاول

مبدأ وحدة الموازنة العامة

عندما تقوم الدولة بإدراج كافة تقديرات الإيرادات التي من المتوقع الحصول عليها، وكافة النفقات المتوقعة صرفها في موازنة واحدة، يقال بأن الدولة تتبع مبدأ وحدة الموازنة. أما عند قيام الدولة بتوزيع الإيرادات المتوقعة والنفقات المتوقعة على عدة موازنات وفقاً لطبيعة المؤسسات أو لطبيعة النفقات العامة، يقال بأن الدولة تطبق مبدأ تعدد الموازنات العامة

وأن من مزايا الأخذ بمبدأ وحدة الموازنة هو سهولة التعرف على المركز المالي للدولة وذلك بمجرد الاطلاع على الإيرادات والنفقات التي تضمنتها الموازنة العامة الواحدة بينما يتطلب الأمر في حالة تعدد الموازنات جمع النفقات العامة الموزعة على عدة موازنات وطرح النفقات المتداخلة بين الموازنات وكذلك نفعل مع الإيرادات العامة كما أن الأخذ بمبدأ وحدة الموازنة يسهل على السلطة التشريعية عملية التصديق على الموازنة العامة، حيث تتمكن السلطة التشريعية من إجراء المفاضلة بين كافة أوجه الاتفاق وقرار ما تراه مناسباً واستبعاد ما تراه غير ضروري بسهولة

ومن ناحية أخرى، يؤخذ على نظام تعدد الموازنات العامة أنه يضعف رقابة وزارة المالية على الموازنات المتعددة. حيث أن بعض الموازنات لا تتطلب الحصول على إجازة السلطة التشريعية أصلاً. كما أن تعدد الموازنات يقود إلى لجوء الدولة إلى استخدام القروض. إذ تستطيع الدولة في حالة اعتماد نظام

الموازنات المتعددة عدم ادراج بعض النفقات في الموازنة الاعتيادية التي تعرض على السلطة التشريعية لفرض تصديقها، وتدرج مثل هذه النفقات في الموازنات المستقلة التي لا تعرض على السلطات التشريعية، وهذا قد يخفي وراءه عجزاً في الموازنة. وفي هذه الحالة يسهل على الحكومة اللجوء الى القروض لسد هذا العجز.

الاستثناءات على مبدأ وحدة الموازنة

ان المزايا التي يحققها مبدأ وحدة الموازنة العامة قد دفع الكثير من الدول كالدول الانكلوسكسونية الى التمسك به واحترامه. ولكن التطور الحاصل في دور الدولة قد ادى الى الخروج عن مبدأ وحدة الموازنة والاخذ بمبدأ تعدد الموازنات، اذ نجد في هذه الحالة موازنة اعتيادية والى جانبها هناك موازنات غير عادية وموازنات مستقلة وموازنات ملحقة. والعراق على سبيل المثال يأخذ بنظام تعدد الموازنات ⁽⁵⁾ وسنتناول فيما يلي بعض اشكال الموازنات التي تعتبر استثناءً على الموازنة الاعتيادية:

أولاً: الموازنة المستقلة

ان بعض المؤسسات العامة تتمتع بشخصية معنوية مستقلة عن شخصية الدولة. وفي هذه الحالة تكون ماليتها مستقلة عن مالية الدولة، وتكون موازنتها موازنة مستقلة. وتعرف الموازنة المستقلة بأنها موازنة منفصلة عن الموازنة العامة، فلها إيراداتها ونفقاتها الخاصة بتلك المؤسسة. ومع هذا قد تدفع الدولة اعانة الى هذه المؤسسة تظهر في جانب الإيرادات للموازنة المستقلة، ومن الامثلة على الموازنات المستقلة. موازنة الجامع الأزهر بمصر وموازنات ادارات الحكم الذاتي

وموازنات الادارات المحلية وامانة العاصمة في العراق⁽⁶⁾. هذا وان الموازنة المستقلة لا تعرض على السلطة التشريعية بهدف الحصول على الاجازة ولكنها تعرض على مجلس ادارة المؤسسة العامة بهدف اعتمادها

ثانياً: الموازنة الملحقة

قد لا تتمتع بعض مؤسسات الدولة بشخصية معنوية مستقلة عن شخصية الدولة كالمؤسسات ذات النشاط الزراعي او الصناعي او التجاري او الخدمي وبذلك تكون لمثل هذه المؤسسات موازنات ملحقة بالموازنة العامة للدولة، فالموازنة الملحقة هي موازنة منفصلة عن الموازنة العامة للدولة. لها نفقاتها وايراداتها الخاصة بالاضافة الى ايرادات يمكن ان تحصل عليها من الدولة على شكل اعانات في حالة النقص في الايراد. ولا تظهر نفقات وايرادات الموازنة الملحقة في الموازنة العامة، إلا أنه في حالة حدوث فائض في الموازنة الملحقة فإن الامر يتطلب ترحيله الى الموازنة العامة. ولذلك يظهر فائض الموازنة الملحقة في الموازنة العامة أما في حالة حصول عجز في الموازنة الملحقة فإن الامر يستوجب دفع اعانة الى المؤسسة المعنية، وبذلك لا يظهر عجز الموازنة الملحقة في الموازنة العامة. هذا مع العلم بأن الموازنات الملحقة تعرض على وزارة المالية ومن ثم الى مجلس الوزراء لغرض عرضها على السلطة التشريعية جنباً الى جنب مع الموازنة العامة لغرض المصادقة عليها او اقرارها

ثالثاً: الموازنات غير العادية :

ان الموازنات غير العادية هي موازنات تتضمن نفقات غير عادية والتي لا يمكن تغطيتها الا من الإيرادات غير العادية. وأن مثل هذه الموازنات يتم اصدارها وتنفيذها في الظروف الاستثنائية وأن أي بلد من بلدان العالم معرض لمواجهة ظروف استثنائية مثل الكوارث الطبيعية كالزلازل والبراكين والفيضانات والى ظروف طارئة كالحروب. وان الدولة ستكون بحاجة الى نفقات غير عادية كنفقات الاغاثة واعادة الاعمار واعانة المتضررين من الكوارث، وكذلك في نفقات الحرب والتسلح. وفي اغلب الاحوال تغطي النفقات غير العادية من القروض التي تعتبر مصدراً غير عادياً للإيرادات العامة. وهكذا نرى ان الموازنة غير العادية تتكون من نفقات وإيرادات غير عادية.

المطلب الثاني

مبدأ عمومية الموازنة العامة

يجب ان تشمل الموازنة العامة على اجمالي الإيرادات والنفقات العامة ولا يجوز ادخال صافي الإيرادات بعد طرح بعض النفقات من الإيرادات العامة. حيث ان هناك مؤسسات حكومية تحقق إيرادات الى الدولة من الضرائب والرسوم والارباح اكثر من النفقات التي تتحملها كالايجور والفوائد وتكلفة المواد الأولية وغيرها عند قيامها بالنشاط الخدمي او الزراعي او الصناعي أو التجاري. وعلى سبيل المثال أن قيام الدولة بجباية الضرائب يكلفها دفع رواتب المخدمين والمفتشين والموظفين والمحاسبين ودفع اثمان القرطاسية وغيرها، ولكن إيراد دائرة الضريبة

أكبر من نفقاتها. وفي مثل هذه الحالة، أولاً: لا يجوز استخدام أسلوب الموازنة الصافية والتي بموجبها يدرج صافي الإيراد فقط في الموازنة العامة، أي بعد طرح بعض النفقات من الإيرادات العامة. وتعتبر في الواقع طريقة صافي الموازنة خرقاً لمبدأ عمومية أو شمول الموازنة العامة. ويؤخذ على هذه الطريقة أنها تضعف رقابة السلطة التشريعية على تنفيذ الموازنة العامة لعدم اطلاعها على تفاصيل النفقات والإيرادات العامة. كما أن اتباع هذه الطريقة يتيح المجال للإسراف في الانفاق العام. أضف إلى ذلك أن هذه الطريقة لا تعطي فكرة صحيحة عن تقديرات النفقات والإيرادات العامة. وثانياً: لا يجوز تخصيص إيراد معين إلى اتفاق معين، فهو انتهاكاً كذلك لمبدأ عمومية أو شمول الموازنة العامة. حيث يؤخذ على هذه الطريقة أنها تشكل أرباكاً في الحسابات وغموضاً في المركز المالي للدولة. كما أنها قد تقود إلى الإسراف في الانفاق في حالة تخصيص اعتمادات أكبر من حاجة المرفق العام. وبالعكس لو كانت الإيرادات المخصصة أقل من حاجة المرفق العام، فإن ذلك يؤدي إلى قصور في عدم قيام المرفق العام بتأدية الخدمات على الوجه الأكمل

ولذا وجب اتباع الطريقة الاجمالية في ادراج كافة الإيرادات والنفقات في الموازنة العامة، أي أن تكون الموازنة العامة شاملة لها ويمتاز الأخذ بهذه الطريقة على أنه يوضح حقيقة المركز المالي، كما أن الأخذ بهذه القاعدة يضمن الابتعاد عن الإسراف والتبذير في الانفاق، وأخيراً نرى أن الأخذ بالشمول يقود إلى احكام ودقة رقابة السلطة التشريعية (7).

الاستثناءات على مبدأ عمومية الموازنة العامة

هناك العديد من الحالات تمثل خروجاً عن مبدأ شمول الموازنة العامة، نذكر أهمها

أولاً: قيام الدولة بتخصيص إيراد معين لتسديد فوائد الدين العام واقساطه.

ثانياً: توجيه استخدام الإيراد من قرض خارجي الى مشروع تنموي محدد بموجب شروط القرض.

ثالثاً: قبول التبرعات والهبات والوصايا وتوجيهها لتغطية انفاق معين.

رابعاً: اعداد وتنفيذ موازنات مستقلة وملحقة وغير عادية

المطلب الثالث

مبدأ توازن الموازنة العامة

يتناول هذا المطلب التوازن وعدم التوازن وآراء المدرسة التقليدية والمحدثّة في ذلك

مفهوم توازن وعدم توازن الموازنة

ان المقصود بتوازن الموازنة Balanced Budget العامة هو تساوي مقدار النفقات مع مقدار الإيرادات العامة، وبالعكس ستكون الموازنة العامة في حالة عدم توازن

عندما لا تتساوى الإيرادات مع النفقات العامة ويترتب عن حالة عدم التوازن حدوث فائض الموازنة Budget Surplus وسنفرق هنا بين حالتين لعدم التوازن. ففي الحالة الأولى تكون الإيرادات أكبر من النفقات وإن عدم التوازن هذا يترتب عليه فائض موازنة موجب، أما في الحالة الثانية فإن الإيرادات أقل من النفقات، وعدم التوازن هنا يترتب عليه حدوث فائض موازنة سالب أي عجز موازنة Budget Deficit. ولتوضيح فكرة توازن وعدم توازن الموازنة العامة، وحدوث فائض أو عجز موازنة دعنا نفترض نموذجاً بسيطاً تكون فيه الإيرادات والنفقات على السلع والخدمات العامة والمدفوعات التحويلية كالآتي:

$$T = tY \quad (1)$$

$$G = G_0 \quad (2)$$

$$R = R_0 \quad (3)$$

حيث أن الحرف T يمثل الإيرادات من الضرائب المباشرة وأن t يمثل نسبة أو معدل ضريبة الدخل، أن Y يمثل الدخل القومي، وتعرف المعادلة (1) بدالة الضريبة. أما الحرف G فيشير إلى الانفاق الحكومي على السلع والخدمات العامة ويمثل G_0 مقدار الانفاق الحكومي على السلع والخدمات العامة، وهو مقدار ثابت تحددته الحكومة وتعرف المعادلة (2) بدالة الانفاق الحكومي. أما R فتعبر عن المدفوعات التحويلية كإعانات البطالة والإعانات الاجتماعية وإعانات الإنتاج، وأن R_0 يمثل مقدار المدفوعات التحويلية، وهو مقدار ثابت كذلك، تقوم الحكومة بتحديدته،

وتعرف المعادلة (3) بدالة المدفوعات التحويلية. وهكذا يمكن التعبير عن فائض الموازنة بالمعادلة التالية

$$BS = T - G - R \dots \dots \dots (4)$$

فائض الموازنة العامة	المدفوعات التحويلية العامة من الضرائب	الانفاق الحكومي على السلع	الايرادات العامة من الضرائب
----------------------	---------------------------------------	---------------------------	-----------------------------

حيث يمثل BS فائض الموازنة العامة

وبتعويض المعادلة (1) و (2) و (3) في المعادلة (4).

$$BS = tY - G_0 - R_0 \dots \dots \dots (5)$$

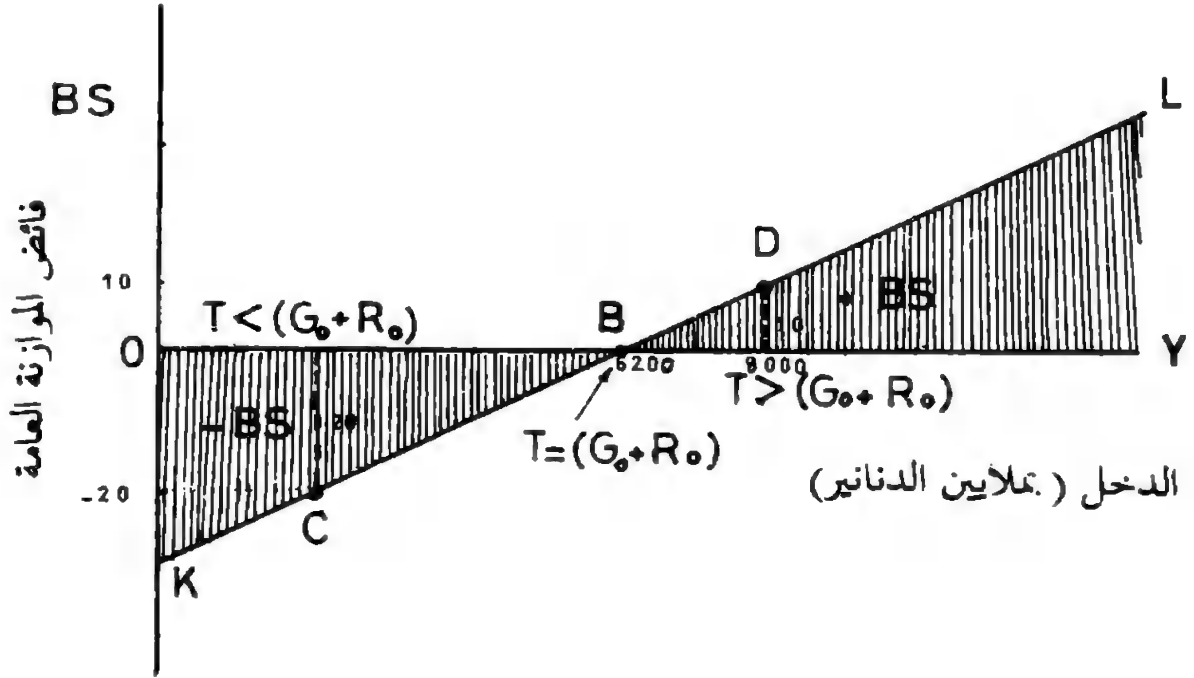
وبجمع مقدار الانفاق الحكومي على السلع والخدمات مع مقدار المدفوعات التحويلية واعادة الترتيبات

$$BS = -(G_0 + R_0) + tY \dots \dots \dots (6)$$

حيث تمثل المعادلة (6) دالة فائض الموازنة ، وهي دالة تعتمد على مستوى الدخل. ويمكن تمثيل هذه الدالة بيانياً لمستوى معطى من الانفاق الحكومي والمدفوعات التحويلية ومعدل ضريبة الدخل كما مبين في الشكل (1-13).

الشكل (1-13)

فائض الموازنة



حيث يمثل المحور الافقي الدخل Y بينما يمثل المحور الرأسي فائض الموازنة BS ، اما الخط KL فهو دالة فائض الموازنة العامة المعبر عنه بالمعادلة (6) ويمثل $-(G_0+R_0)$ الجزء المقطوع من المحور العمودي، ويعبر t عن ميلها. وبالنظر الى

الشكل (1-13) نجد أن الموازنة العامة في حالة توازن عند نقطة B على المحور الافقي. والتي عندها تقطع دالة فائض الموازنة BS المحور الافقي للدخل، ولما كانت $T = (G_0 + R_0)$ فهذا يعني ان فائض الموازنة يساوي صفر. أي لا وجود لفائض او لعجز في الموازنة. اما عند مستويات الدخل الواطئة والمحصورة بين نقطة O و B، حيث تقع دالة فائض الموازنة تحت المحور الافقي للدخل، فإن الموازنة في حالة عدم توازن وأن هناك عجز موازنة أي فائض موازنة سالباً $-BS$ حيث أن $T < (G_0 + R_0)$. أما عند مستويات الدخل التي تزيد عن مستواه عند نقطة B فإن دالة فائض الموازنة العامة تقع فوق المحور الافقي. وان الموازنة العامة في حالة عدم توازن وهذا يعني ان هناك فائض موازنة موجب $+BS$ ، حيث أن $T > (G_0 + R_0)$ وتمثل الخطوط العمودية المحصورة بين المحور الافقي للدخل ودالة فائض الموازنة، مقدار فائض الموازنة $+BS$ او عجز الموازنة $-BS$. وهنا لا بد ان نشير الى ان فائض الموازنة العامة - كما في المعادلة (6) - يعتمد على السياسة المالية للدولة وعلى مستوى الدخل ⁽⁸⁾.

التقليديون والمحدثون وتوازن الموازنة العامة

والان دعنا نرى كيف ينظر التقليديون والمدرسة الحديثة الى مبدأ توازن الموازنة العامة. حيث يحترم التقليديون مبدأ التوازن، فبالنسبة لهم يعتبر توازن الموازنة العامة دليل على كفاءة جهاز الدولة وقوة مركزها المالي. ولذلك يعتبر وجود فائض او عجز موازنة أمراً غير مقبولاً، فوجود العجز دليل على الاسراف في الانفاق وضعف في جهاز الدولة، وبالعكس يعتبر وجود الفائض دليل على زيادة حجم الابعاء الضريبية التي يتحملها المجتمع

وقد أدى التطور الاقتصادي والازمات المتعاقبة الى تطور دور الدولة من الدولة الحارسة الى الدولة المتدخلة في الاقتصاد بهدف معالجة الازمات. ولم تعد الموازنة العامة مجرد جباية للإيرادات وصرف للنفقات بل أداة لتحقيق أهداف السياسة المالية والاقتصادية والاجتماعية بالإضافة الى الهدف المالي.

والآن لو افترضنا ان الموازنة متوازنة وان الاقتصاد متوازن عند مستوى دخل دون الاستخدام الكامل فسيكون هناك حالة ركود أو كساد. وان معالجة هذه الحالة تختلف باختلاف البلدان، اذ ان معالجة الركود في البلدان الرأسمالية المتقدمة والمتميزة بجهاز انتاجي مرن يتم باستخدام العجز المنظم. أي بزيادة النفقات على الإيرادات العامة. وهذه الزيادة تؤدي الى احداث زيادة في الدخل القومي بمقدار الزيادة التي حصلت في النفقات العامة مضروبة بمضاعف الانفاق الحكومي. وهكذا يمكن الوصول الى دخل الاستخدام الكامل دون حدوث ارتفاعات في المستوى العام الاسعار ولا انخفاض في القوة الشرائية للنقود الوطنية

اما معالجة حالة الركود في البلدان النامية التي تتميز بجهاز انتاجي غير مرن فإن العجز المنظم سيؤدي الى زيادة في الطلب الكلي دون ان يقابلها زيادة في العرض الكلي. مما يؤدي الى حدوث ارتفاع في المستوى العام للأسعار والتي تدهور في القوة الشرائية للنقود الوطنية

المطلب الرابع

مبدأ سنوية الموازنة العامة

ان معظم الانظمة المالية في العالم تأخذ بمبدأ سنوية الموازنة العامة حيث يتم اعداد مشروع الموازنة العامة لسنة قادمة، ويتم تصديق السلطة التشريعية على مشروع الموازنة العامة سنوياً ، كما تقوم دوائر الدولة بتنفيذها خلال فترة سنة. وعليه سنناقش افضلية اختيار فترة سنة تبدأ من تاريخ معين. يختلف باختلاف الانظمة المالية، ثم نتناول الاستثناءات على مبدأ السنوية

افضلية مبدأ السنوية

هناك عدة اسباب تدفع الدولة لاتباع مبدأ السنوية في الموازنة العامة منها:

1. ان من الصعوبة بمكان اعداد تقديرات دقيقة بالايرادات والنفقات العامة المتوقعة لفترة تزيد عن سنة
2. ان حجم الايرادات والنفقات المتحققة فعلاً يتقلب باختلاف اشهر وفصول السنة ، ولذلك لا يمكن اعتماد هذا الشهر أو ذاك ولا هذا الفصل أو ذلك في التقدير، لأن ذلك يقود الى تقديرات غير دقيقة وبعيدة عن الواقع
3. ان عملية اعداد مشروع الموازنة العامة ومن ثم تصديقه يتطلب جهداً ووفقاً، ولذلك ليس من السهولة بمكان تكرار العملية لفترة تقل عن سنة

4. ان البيانات المتعلقة بالنشاط الاقتصادي وحسابات الدخل القومي والحسابات الاخرى ذات العلاقة بالموازنة العامة هي حسابات سنوية في أغلب دول العالم.
5. ان زيادة فترة الموازنة عن سنة تقود الى ضعف رقابة السلطة التشريعية، بينما قصر فترة الموازنة العامة عن سنة يؤدي الى ارهاق موظفي الدوائر المختصة وارتفاع في تكلفة الاعداد

ورغم اجماع فقهاء الفكر المالي على تفضيل سنوية الموازنة العامة فإن هناك خروجاً عن مبدأ السنوية. فهناك موازنات لفترة تزيد عن السنة وهناك موازنات لفترة تقل عن السنة. ويعزى البعض هذه الاستثناءات الى التطور الذي حصل في دول الدولة وفي طبيعة النظام الاقتصادي والظروف القائمة.

الاستثناءات على مبدأ سنوية الموازنة العامة

لقد أدى التطور في دور الدولة والظروف الاقتصادية القائمة وطبيعة النظام الاقتصادي الى ظهور ميزانية الدورة الاقتصادية وميزانية الخطة الاقتصادية في البلدان الرأسمالية والاشتراكية على التوالي. كما تؤدي العقبات الفنية في بعض السنوات الى ظهور موازنة مؤقتة لفترة تقل عن السنة. وفيما يلي توضيحاً بذلك.

أولاً : ميزانية الدورة الاقتصادية

من المعروف ان الاقتصاديات الرأسمالية تنتابها الازمات بصورة دورية، وهي تقلبات اقتصادية على شكل ركود وبطالة ثم رخاء وازدهار، وقد اقدمت بعض البلدان على اعداد وتنفيذ موازنة عامة لفترة الدورة والتي تزيد في العادة عن

السنة. ففي حالة الرخاء والازدهار تقوم الدولة بتخفيض مقدار الطلب الكلي ليتوازن مع العرض الكلي عند مستوى التشغيل الكامل، وهذا يمكن تحقيقه بزيادة لحجم الإيرادات على النفقات العامة أي أحداث فائض موازنة وإيداعه في صندوق خاص. وفي حالة الركود والكساد يجب قيام الدولة بزيادة الطلب الكلي ليتساوى مع العرض الكلي عند مستوى الاستخدام الكامل، والزيادة في الطلب الكلي تتم عن طريق زيادة الانفاق الحكومي، وهذه الزيادة تمول من الفائض الذي تحقق في فترة الكساد وأودع في الصندوق الخاص⁽⁹⁾.

ثانياً: ميزانية الخطة الاقتصادية

ان الخطة المالية والخطة العينية تشكلان الخطة الاقتصادية، اما الموازنة العامة فهي جزء من الخطة المالية في البلدان الاشتراكية. وتعتبر الموازنة العامة من أهم اجزاء الخطة المالية. ولما كانت اغلب الخطط الاقتصادية في هذه البلدان لفترة لا تقل عن خمس سنوات فإن الموازنة العامة ستكون كذلك لفترة مطابقة لفترة الخطة.

ثالثاً: الموازنة لفترة تقل عن سنة

إذا كانت الاستثناءات في الخروج عن مبدأ سنوية الموازنة الى زيادة فترة الموازنة عن سنة قد جاءت نتيجة التطور في دور الدولة او الظروف الاقتصادية، فإن الاستثناءات في تقليل فترة الموازنة عن سنة يحصل لأسباب فنية. ففي حالة حلول السنة المالية الجديدة وعدم حصول الموافقة بعد على مشروع الموازنة العامة لهذه السنة، فإن الحكومة ستكون مضطرة للعمل " بموازنة مؤقتة " لفترة شهر أو

اثنين. وبعد المصادقة على الموازنة العامة الجديدة من قبل السلطة التشريعية يتم خصم المقادير التي وردت في الموازنة المؤقتة من تلك التي وردت في الموازنة الجديدة. وهذا التأخير قد يحصل بسبب تأخر الحكومة في اعداد مشروع الموازنة أو بسبب استغراق المشروع لفترة طويلة في المناقشة والتصديق من قبل السلطة التشريعية اكثر مما توقعته الحكومة

المبحث الرابع

مراحل الموازنة العامة

يمكن التمييز بين خمسة مراحل في دورة الموازنة العامة ، وهذه المراحل هي مرحلة التوجيهات ومرحلة الاعداد ومرحلة الاجازة ومرحلة التنفيذ واخيراً مرحلة الرقابة وفيما يلي سنناقش هذه المراحل الخمس بالتفصيل

أولاً: مرحلة التوجيهات

ابتداءً يقوم مجلس الوزراء في أغلب دول العالم بدراسة الاوضاع الاقتصادية والاجتماعية ومن ثم تحديد السياسة المالية المطلوبة لتحقيق الاهداف الاقتصادية والاجتماعية المرغوبة. وان رسم هذه السياسة يعتمد على فلسفة النظام السياسي القائم الاجتماعية والاقتصادية وعلى مستوى توازن الاقتصاد بالنسبة الى مستوى التشغيل الكامل وعلى الهيكل القانوني في الدولة. فمجلس الوزراء قد يرجح انفاقاً على آخر او قد يزيد انفاقاً ويحجب آخر وقد يفضل ايراداً على آخر. فقد يعطي المجلس على سبيل المثال، أهمية وأولوية لزيادة الانفاق الحربي والانفاق

على التسلح وفقاً لمتطلبات الظرف القائم، وقد يولي اهتمامه الى زيادة المدفوعات التحويلية الاجتماعية في ظرف آخر (١٥).

فالامر يتطلب استخدام اداة مالية هي الموازنة العامة لغرض تنفيذ السياسة المالية وتحقيق أهدافها. وبذلك يقوم مجلس الوزراء بتحديد توجيهاته وتوصياته التي تعكس الوضع المرحلي بخصوص اعداد الموازنة العامة الى كافة مؤسسات الدولة. والخطوة التي تلي صدور توجيهات مجلس الوزراء تعتبر من مهام وزارة المالية. إذ تقوم وزارة المالية باصدار التعليمات الى مختلف الوزارات والمؤسسات العامة للاهتمام بها على ضوء ما جاء بتوجيهات مجلس الوزراء، والحث على ضرورة اكمال التقديرات خلال فترة محدودة

ثانياً : مرحلة اعداد الموازنة العامة

وفي هذه المرحلة يتم تقدير الإيرادات العامة المتوقعة والنفقات المتوقعة خلال السنة القادمة

١. تقدير الإيرادات العامة

اذ ان المطلوب هو تقدير للإيرادات العامة المتوقعة من مختلف مصادرها بصورة أكثر دقة. وإن عدم الدقة في التقديرات - لو حصلت - قد تكون مقصودة او غير مقصودة. ففي الحالة التي تتقصد الحكومة تقدير النفقات العامة بأقل من حقيقتها والإيرادات العامة باكثر مما هو متوقع، فإن ذلك بهدف عرض موازنة متوازنة على السلطة التشريعية لغرض تصديقها. وأن عدم الدقة في التقديرات يكون مقصوداً. أما في الحالة التي يكون فيها عدم الدقة في التقديرات بسبب نقص البيانات

والدراسات وبسبب ضعف في كفاءة الجهاز المختص باعداد الموازنة، فإن عدم الدقة في التقديرات يعتبر غير مقصوداً.

فمن أجل التقدير الدقيق قدم المفكرون الماليون طرق بديلة لتقدير الايرادات العامة هي : طريقة التقدير المباشر وطريقة اضافة الزيادات المتوقعة في الايرادات الى معدلها في فترة سابقة وطريقة التقدير الالي.

أ. الطريقة المباشرة

وبموجب هذه الطريقة يترك الى القائمين بتقدير الايرادات العامة حرية تامة في دراسة الظروف الاقتصادية والاجتماعية للفترة السابقة والمتوقعة في الفترة القادمة . بالاضافة الى دراسة للايرادات العامة التي تحققت فعلاً في الفترة السابقة، ومن ثم تقديم تقديراتهم بالايرادات العامة المتوقعة في السنة القادمة وبذلك تقود التوقعات التفاؤلية بتحسن الظروف الاقتصادية وما يترتب عليها من زيادة في الدخل الى تقديرات اكبر من تلك المتحققة سابقاً. والعكس بالعكس.

فباتباع هذا الاسلوب يمكن الحصول على تقديرات للايرادات العامة اقرب الى الواقع واكثر دقة الا ان ما يؤخذ على هذه الطريقة هو المغالاة في تقدير الايرادات بأكبر من حجمها بهدف ايجاد مبرر للتوسع في النفقات

العامّة، وهذا سيؤدي الى حدوث عجز موازنة عند التنفيذ، لان الإيرادات المجبأة فعلاً ستكون اقل من النفقات العامّة التي صرفت. كما يؤخذ عليها كذلك، ان تقدير الإيرادات المتوقعة قد يكون اكبر من الإيرادات المتحققة فعلاً، وذلك قد يعزى الى ان التوقعات التفاؤلية بتحسّن الظروف الاقتصادية في السنة القادمة غير صحيحة، وان التقديرات التي بنيت على هذا الاساس هي تقديرات غير دقيقة. وبذلك سيظهر عجز في الموازنة كذلك ورغم ما يوجه الى هذه الطريقة في التقدير من انتقادات الا انها تعتبر الطريقة الأكثر انتشاراً في اغلب الانظمة المالية في العالم.

ب. طريقة اضافة الزيادات

وفقاً لهذه الطريقة يتم احتساب معدل الإيرادات المستحصلة في الفترة السابقة ولتكن ثلاث سنوات على سبيل المثال، ثم يقدر مقدار التغير المتوقع في الدخل القومي ويضرب بنسبة الإيرادات الى الدخل. وبذلك نحصل على مقدار الزيادة في الإيرادات المتوقعة في السنة القادمة واخيراً تضاف هذه الزيادة في الإيرادات الى معدل الإيرادات المتحققة في الفترة السابقة، وبذلك نحصل على الإيرادات العامّة المتوقعة في السنة القادمة⁽¹¹⁾.

ج. طريقة التقدير الالى

وتبعاً لهذه الطريقة، لو افترضنا اننا في الاشهر الاخيرة من سنة 1998 ، وان تقدير الايرادات المتوقعة في سنة 1999 سيكون باعتماد مقدار الايرادات العامة المتحققة بالفعل في سنة 1997 ، أي آخر سنة مالية منتهية . وتمتاز هذه الطريقة ببساطتها، وهي لا تتطلب خبرة فنية ولا كفاءة عالية في استخدامها. الا ان ما يؤخذ عليها هو ان تغير الظروف الاقتصادية يجعل من الاخذ بتقديرات الايرادات العامة بهذه الطريقة بعيداً عن الدقة. فلو افترضنا ان سنة 1997 هي بداية فترة ازدهار اقتصادي فإن اعتماد مقدار الايرادات المتحققة فعلاً في سنة 1997 واعتبارها هي التي ستحقق في سنة 1999 يعتبر اجراءً غير صحيحاً. حيث ان الايرادات الفعلية في سنة 1999 ستكون اكبر من الايرادات المتوقعة، وان واقع الحال سيقود الى حدوث فائض موازنة عند التنفيذ. اما لو افترضنا ان سنة 1997 كانت بداية سنة ركود اقتصادي فإن الايرادات المتحققة فعلاً في سنة 1999 ستكون أقل من تلك المتوقعة الحصول عليها في سنة 1999، وهذا سيقود الى حدوث عجز موازنة عند التنفيذ

2. تقدير النفقات العامة

تقدر النفقات العامة بالطريقة المباشرة التي تم ذكرها في تقدير الإيرادات العامة. اذ يترك الى القائمين في التقدير مسألة دراسة الظروف الاقتصادية والاجتماعية القائمة وتقدير الانفاق العام للسنة القادمة على ضوء الظروف المحلية. ولا يتطلب تقدير النفقات العامة الا الصدق والامانة

3. تجميع وتوحيد التقديرات

بعد الانتهاء من تقدير الإيرادات والنفقات العامة يتم تجميع ومناقشة هذه التقديرات في ديوان كل وزارة، ومن ثم احالة هذه التقديرات الى وزارة المالية، وبعد مناقشة هذه التقديرات من قبل المختصين في وزارة المالية ونوي العلاقة من الوزارات الاخرى يتم توحيد موازنات الوزارات في موازنة موحدة. ومن ثم يرفع مشروع الموازنة العامة للسنة القادمة الى مجلس الوزراء لمناقشته وهكذا يكون اعداد الموازنة العامة قد تم وسيقدم الى السلطة التشريعية للمصادقة

ثالثاً: المصادقة على مشروع الموازنة العامة (الاجازة)

لقد اكتسبت السلطة التشريعية حقها في تصديق الموازنة العامة بصورة متدرجة عبر الزمن. فقد ابتدأ من حق السلطة التشريعية في فرض الضريبة، ومن ثم في متابعة اوجه انفاق حصيلة الضريبة الى حق السلطة التشريعية في المصادقة على مشروع الموازنة العامة

فبعد ان يتم اعداد مشروع الموازنة العامة ، يقوم مجلس الوزراء بعرضه على السلطة التشريعية، وتقوم السلطة التشريعية بدورها بإسناد مسألة مناقشة الموازنة الى لجنة مالية مؤلفة من بعض اعضاء السلطة التشريعية. وقد يتطلب الامر خلال المناقشة - استدعاء بعض الوزراء أو المختصين في الوزارة لمناقشة الموازنة مع اللجنة المالية. وقد يتطلب البيانات التوضيحية، ومن ثم ترفع اللجنة المالية توصياتها بخصوص الموازنة الى السلطة التشريعية لغرض المصادقة عليها، وبعدها يتم الاقتراع على الابواب وعلى الموازنة بالكامل، فإذا كانت نتيجة الاقتراع بالاجماع او بالاغلبية في الاصوات يصبح مشروع الموازنة قانوناً وبذلك تكون الموازنة قد حصلت على الاجازة في التنفيذ

رابعاً: مرحلة تنفيذ الموازنة العامة

يقصد بتنفيذ الموازنة العامة القيام بجباية الإيرادات العامة وصرف النفقات العامة على ضوء ما جاء في الموازنة المصادق عليها. فبالنسبة للإيرادات. تتولى مختلف مؤسسات الدولة عملية تحصيل الإيرادات بعد التأكد من حق الدولة في الإيراد وتحديد مقداره وفي الجانب المحاسبي ستكون المرحلة الأخيرة في تنفيذ النفقات حيث يتم الدفع الفعلي لمبلغ النفقة، ويقصد بالدفع الفعلي تسليم المبلغ المستحق الى الدائنين، وهكذا تكون الدولة قد وفّت بالدين الذي بذمتها

خامساً: مرحلة الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة

وهي المرحلة الأخيرة من مراحل دورة الموازنة العامة، وتكون الرقابة على الموازنة العامة خلال فترة التنفيذ وبعده، وذلك لغرض التأكد من حسن

التصرف باموال الدولة، أي التأكد من ان تنفيذ الموازنة من قبل السلطة التنفيذية قد حصل في نطاق قانون الموازنة العامة الذي صادقت عليه السلطة التشريعية كما تهدف الرقابة الى الوقوف على مدى تطابق تقديرات الإيرادات والنفقات العامة مع المتحقق منها فعلاً، وهذا يفيد في اعداد الموازنة أو الموازنات المتعددة القادمة

وتصنف الرقابة على الموازنة العامة - سواءاً كانت سابقة للصرف أو لاحقة للتنفيذ - الى رقابة ذاتية ورقابة تشريعية ورقابة مستقلة

1. رقابة السلطة التنفيذية (الرقابة الذاتية)

وهو قيام السلطة التنفيذية بالرقابة على نفسها ولذلك يقال لها رقابة ذاتية داخلية. وهذه الرقابة تكون على مستويين. فهي رقابة على مستوى وزارة المالية للوزارات الاخرى لمعرفة مدى تنفيذ الإيرادات والنفقات العامة حسب الموازنة المصادق عليها. وتكون رقابة وزارة المالية هذه على شكل حصر الموافقة على الصرف بالوزارة او على شكل اصدار تعليمات عن كيفية التنفيذ

وتكون الرقابة على مستوى رقابة رئيس الدائرة لمروؤوسيه، أي " رقابة متسلسلة"، وهذه الرقابة قد تكون بصيغتين: الصيغة الاولى هي الرقابة المكانية، أي تدقيق أعمال المرؤوس من قبل الرئيس في موقع عمل المرؤوس. اما الصيغة الثانية فهي الرقابة المستندية" وهي فحص وتدقيق المستندات التي يعدها المرؤوس من قبل الرئيس

وأن الرقابة الذاتية يمكن ان تكون سابقة للصرف او لاحقة للتنفيذ فالرقابة السابقة للصرف هي رقابة وقائية" او "رقابة مانعة"، لأنها تتم قبل عملية الصرف

اذ لا يمكن بموجب ذلك صرف أي مبلغ من مبالغ الانفاق قبل أخذ موافقة الجهات المختصة بالرقابة على الانفاق العام، كموافقة الوزارة مثلاً. وتفيد الرقابة السابقة على الصرف في تحاشي حدوث المخالفات المالية والاسراف في الانفاق. كما أنها توفر الكثير من الجهد والوقت الذي يمكن ان تنفقه الجهات القائمة بالرقابة اللاحقة للتنفيذ ومما يؤخذ على الرقابة الذاتية السابقة للصرف صعوبة مراجعة كافة عمليات الانفاق العام. كما يعاب عليها كذلك انها لا تتم بالسرعة المرغوب فيها، وهذا يقود الى عرقلة النشاط المالي للدولة.

اما الرقابة الذاتية اللاحقة للتنفيذ فهي الرقابة التي تتم بعد انتهاء السنة المالية والحصول على الحساب الختامي . وتشمل الرقابة على الايرادات العامة والنفقات العامة بينما كان تركيز الرقابة السابقة للصرف على جانب النفقات العامة. وتمتاز الرقابة اللاحقة للتنفيذ ببعض المزايا، فوجود الرقابة الذاتية اللاحقة، ستدفع بالمسؤولين عن التنفيذ الى توخي الدقة في العمل. يضاف الى ذلك انها تكشف عن المخالفات المالية والانحرافات او الاخطاء الفنية. ومما يؤخذ على الرقابة اللاحقة للتنفيذ انها لا تمنع ارتكاب المخالفات ولكنها تقلل منها، لأن الكشف عن المخالفة لا يتم الا بعد ان حصلت سواء كان ذلك في جانب النفقات او الايرادات.

2. رقابة السلطة التشريعية (الرقابة التشريعية)

لا ينتهي دور السلطة التشريعية في دور حياة الموازنة العامة بعد اجازة او تصديق الموازنة بل يمتد دورها الى الرقابة على التنفيذ بصورة مباشرة او غير مباشرة فرقابة السلطة التشريعية على الموازنة العامة تعتبر رقابة السلطة

التشريعية على السلطة التنفيذية. وتشمل هذه الرقابة جميع التفاصيل بالائرادات والنفقات العامة التي تحققت وبذلك تعتبر " رقابة شاملة".

والرقابة التشريعية قد تمارس خلال عملية التنفيذ، كما هو الحال عندما تطلب السلطة التشريعية من الحكومة تقديم المعلومات والتوضيحات عن سير العمل بالموازنة العامة، او عندما تستدعي اللجنة المالية مسؤولين من بعض مؤسسات الدولة ومناقشتهم عن سير عملية التنفيذ. اما ممارسة الرقابة التشريعية بعد الحصول على الحساب الختامي للموازنة واقراره فتعتبر رقابة تشريعية لاحقة.

وبالنظر لقلة خبرة اللجنة المالية بالامور المالية والمحاسبية فكثيراً ما تضطر السلطة التشريعية الى الاستعانة بهيئة فنية مستقلة تقوم بأعمال الرقابة خلال وبعد التنفيذ وتقديم تقاريرها الى السلطة التشريعية، ومن ثم ترفع الى مجلس السلطة التشريعية

3. الرقابة المستقلة

ان اغلب الانظمة المالية في العالم لا تكتفي بوجود رقابة ذاتية ورقابة تشريعية ، ولذلك تقوم باسناد عملية الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة الى هيئة مستقلة في موظفيها واعمالها عن السلطة التنفيذية والتشريعية، يعهد اليها مهمة الكشف عن الانحرافات والاطفاء والمخالفات المالية ومعاقبة المسؤولين عنها، او قد يسند اليها مهمة الكشف عن المخالفات المالية والمطالبة بالابتعاد عنها كما قد تطالب هذه الهيئة الرقابية بتقارير سنوية ترفع في العادة الى السلطة التشريعية، او رئاسة الدولة، او الى كليهما. والمثال على الهيئات المستقلة التي تمارس الرقابة

على الموازنة العامة هو ديوان الرقابة المالية " في العراق و الجهاز المركزي
للمحاسبات" في جمهورية مصر العربية⁽¹²⁾ والرقابة المستقلة كما نلاحظ هي
رقابة خلال وبعد التنفيذ

الحواشي

(1) من التعاريف التقليدية الأخرى :

أ. ان الموازنة العامة هي بيان بتقدير ما تتوقع الدول جبايته من إيرادات وما يمكن ان تنفقه خلال فترة زمنية معينة

ب. هو توقع واجازة لما يمكن جبايته من إيرادات عامة وما يمكن للدولة انفاقه عن فترة زمنية محددة قادمة

ج. برنامج مرخص تخمن فيه إيرادات الدولة ونفقاتها المتوقعة ضمن مدة مستقبلية محددة.

(2) العلي ، عادل فليح وكداوي ، طلال محمود، المصدر السابق،. الكتاب الثاني، ص 277.

(3) نفس المصدر ، ص 277.

(4) العمري ، هشام محمد صفوت، المصدر السابق، ص 294-95.

(5) نفس المصدر ، ص 354.

(6) نفس المصدر، ص 359-61.

(7) نفس المصدر، ص 351.

(8) لو فرضنا بان الاقتصاد عند مستوى دخل B فإن الموازنة في حالة توازن وبذلك يكون فائض الموازنة مساوياً الى صفر. فإذا اقدمت الدولة على زيادة الانفاق الحكومي او المدفوعات التحويلية او كليهما، فإن دالة فائض الموازنة ستنتقل عمودياً الى اسفل بمقدار الزيادة الحاصلة.

وسيزداد بذلك مقدار العجز عند كل مستوى من مستويات الدخل التي تقل عن مستوى الدخل عندما تقطع دالة فائض الموازنة الجديد محور الدخل والعكس بالعكس عندما تقلل الدولة من الانفاق الحكومي والمدفوعات التحويلية احدهما، او كلاهما، وهكذا رأينا بأن السياسة المالية الجديدة التوسعية او المقيدة قد أدت الى انتقال دالة فائض الموازنة الى اسفل او الى اعلى.

أما في حالة حصول زيادة في الاستثمار الخاص فإن هذا سيؤدي الى زيادة في الدخل وبالتالي زيادة في الإيرادات الضريبية. وحدوث فائض موازنة، والعكس بالعكس، اي لسو قل الاستثمار الخاص فسيحدث عجز موازنة.

(9) حشيش، عادل احمد ، المصدر السابق، ص 287.

(10) العلي، عادل فليح وكداوي، طلال محمود، المصدر السابق، الكتاب الثاني، ص 308

(11) لو افترضنا ان الدخل القومي في بلد ما هو 4،5،6 مليار ديناراً في السنوات 1995،1996،1997 على التوالي وأن الدخل القومي المتوقع في سنة 1998 و 1999 هو 6.5 و 7 مليار ديناراً على التوالي كما أن نسبة الإيرادات الى الدخل القومي هي 0.20 و 0.25 و 0.30 في السنوات 1995 و 1996 و 1997 على التوالي فإن

مليار ديناراً معدل الدخل القومي خلال السنوات
1995—1997.

$$\frac{4 + 5 + 6}{3} = 5$$

معدل نسبة الإيرادات الى الدخل

$$\frac{0.20 + 0.25 + 0.30}{3} = 0.25$$

مليار ديناراً مقدار التغير المتوقع في الدخل

$$7 - 6.5 = 0.5$$

مليار ديناراً مقدار الزيادة المتوقعة في الإيرادات في سنة
1999.

$$0.5 \times 0.25 = 0.125$$

$6.5 \times 0.25 = 1.625$ مليار ديناراً مقدار الإيرادات المتوقعة في نهاية 1998.

$1.625 + 0.125 = 1.750$ مليار ديناراً مقدار الإيرادات المتوقعة في نهاية 1999.

(12) العمري. هشام محمد صفوت ، المصدر السابق ص 395، وكذلك انظر حشيش، عادل
احمد، المصدر السابق، ص 312-13

الباب السادس

تطبيقات

الان وبعد أن أكملنا الجانب النظري في دراسة المالية العامة سننتقل الى الجانب التطبيقي، ففي الفصل الرابع عشر سنناقش مشكلة الموازنة العامة في البلدان النامية وفي الفصل الخامس عشر سنسلط الضوء على دراسة الموازنة العامة في الدول النامية وسنختار الاردن كحالة دراسية. وبانتهاء هذا الفصل نكون قد غطينا ما هو نعتقد بأنه من المبادئ الاساسية التي تزود القاري بقاعدة رصينة في دراسة علم المالية العامة

الفصل الرابع عشر

مشكلات الموازنة

في الدول النامية والنموذج الموقفي

نحو نموذج موقفي للموازنة العامة في الدول النامية

لا تزال الحاجة ماسة في الدول النامية - حيث التخطيط الزامي والموازنة ضرورة ملحة - الى ربط هاتين العمليتين اكثر منها في الدول المتقدمة. ويجب ادراك عملية التخطيط كمفهوم يتألف من ادارتين رئيسيتين او وسيلتين رئيسيتين الأولى تهدف الى التعريف بمجرى الاقتصاد ووجهته ككل والثانية تهدف الى التنسيق بين القرارات الانية والاهداف الطويلة الامد وتضمن تنفيذها ومراقبتها. وتعتبر الاولى من أدوات التخطيط الشامل بينما تشير الثانية الى وسائل الموازنة واجراءاتها. ويتحتم على أي نموذج للتخطيط والموازنة ان يتناول هاتين المركبتين على ان يكون من أهدافه الرئيسية زيادة التجانس بين الخطة والموازنة والتكويين الكفؤ ويتناول المركب الاول للنموذج الاهداف، اذ يجب وضع مجموعة من الاهداف القومية وتحديدها لتشكل دليلاً للنشاطات التنموية التي سيجري اعتمادها. ومن الاهمية بمكان ان تقوم الحكومة بالتمييز بين الاهداف والوسائل اللازمة لتحقيقها

وعند الاتفاق على الاهداف القومية البعيدة المدى يجري وضع استراتيجيات للتنمية تنعكس على سياسات الدولة وخططها ونشاطاتها وقوانينها والهدف من استراتيجيات التنمية هو خلق تصور حول المستقبل بمعزل عن المحددات المؤسسية والقانونية والرسمية في المدى القصير، ويجب ان تحتوي الاستراتيجيات مراحل للتنفيذ وأن تتضمن كذلك بدائل مختلفة للتنمية. وهناك عدد من العوامل تحدد هذه الاستراتيجيات منها الموارد الطبيعية والبشرية المتاحة، أهمية أهداف الخطة، الوسائل المختارة لتحقيق الأهداف، دور الحكوم في النشاطات الاقتصادية والاجتماعية، قدرة القطاع الخاص وأهميته، مستوى تكوين الرأسمال المحلي، أهمية الوقت والقيم والقدرة على تنفيذ البرنامج

يتبع وضع الاستراتيجيات - ذات المدى الطويل - خطة التنمية والتي يمكن ان تغطي اكثر من سنة واحدة. وتبين الخطة المتوسطة الأجل أهداف المشروعات الاجمالية والقطاعية والقليمية والموارد البشرية والمالية. ثم تترجم الخطة المتوسطة الاجل الى خطة سنوية تنفيذية تشكل حلقة الوصل الرئيسية بين مركبات التخطيط ومركبات الموازنة التي يتكون منها النموذج.

بعد تحديد الاهداف والاتفاق عليها يجري ترجمتها الى مهام ووظائف من اجل تكوين البرامج. وتتضمن الوظائف Functions بعض الاغراض التي يمكن تصنيفها الى ادارة عامة، صحة، مواصلات، وظائف اقتصادية الخ. وجميعها تعكس النشاطات الحكومية وتحدد أغراض الانفاق الحكومي بغض النظر عن المؤسسات والوزارات والدوائر التي ستقوم بالانفاق والتنفيذ وإذا أمكن تجميع الوظائف الحكومية وفقاً للبرامج الرئيسية يمكن أن نطمح الى استخدام موازنة

برامج. ويتبع تقرير أصناف الوظائف الرئيسية تحديد برامج كل دائرة أو وزارة ويمكن أن يضم البرنامج كلا أو جزءاً من الوحدة التنظيمية ، فيمكن مثلاً أن نصنف وظيفة ما ((الصحة)) ونركزها في وزارة واحدة (وزارة الصحة) بينما تضم تلك الوظيفة أكثر من برنامج. وإذا كان التعليم وظيفة أخرى فيمكن تصنيف تلك الوظيفة بحيث تضم برامج أو برامج جزئية مثل التعليم الابتدائي، التعليم الثانوي والخ.

ولكن يجب ان يتسم عملنا بالمرونة إذا أردنا ان نبقي على وزارة كبرنامج بكامله ضمن وظيفة ما أو كوحدة تنظيمية كاملة. ويمكننا ان نتكلم عن التصنيف التنظيمي من خلال التصنيف الوظيفي ومن خلال برامج قد تشمل أكثر من وحدة تنظيمية كالوزارة أو الدائرة أو المؤسسة. ويكون من السهل علينا إعادة تنظيم الدوائر الحكومية لتتفق مع التصنيفات الوظيفية الرئيسية بدلاً من تجميع نفقات الوظائف الرئيسية بين الدوائر المختلفة. ولكن قد يكون ضمن لنا - في بداية مراحل أحداث النظام أن لا نجعل البرامج تتعدى اطار لنا - في بداية مراحل أحداث النظام ان لا نجعل البرامج تتعدى اطار الوحدة التنظيمية الواحدة. فمثلاً عند معالجة التعليم الصحي من الافضل ان نصنفه ضمن وزارة التربية والتعليم كبرنامج جزئي بدلاً من أن نصنفه ضمن وزارة الصحة ثم نجمع النفقات التابعة لبرنامج التعليم الصحي بينما نبقي المخصصات ضمن وزارة الصحة.

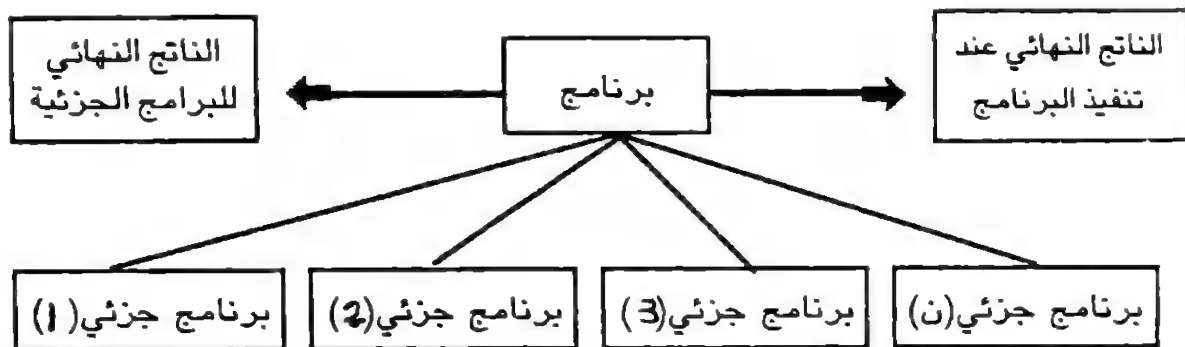
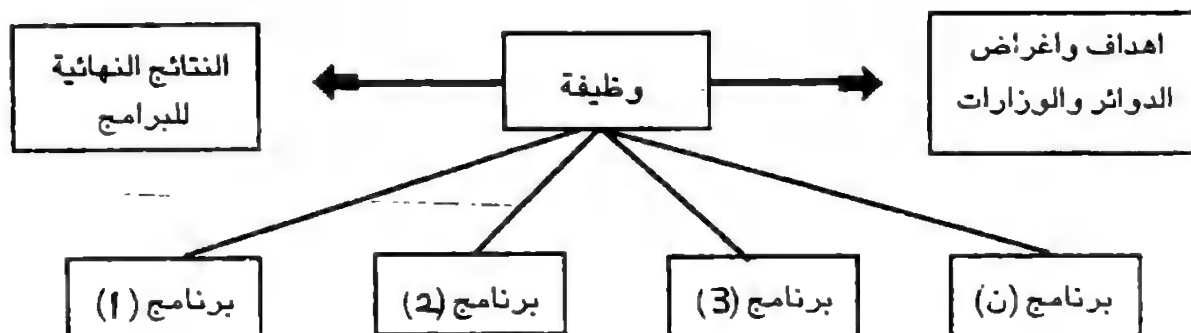
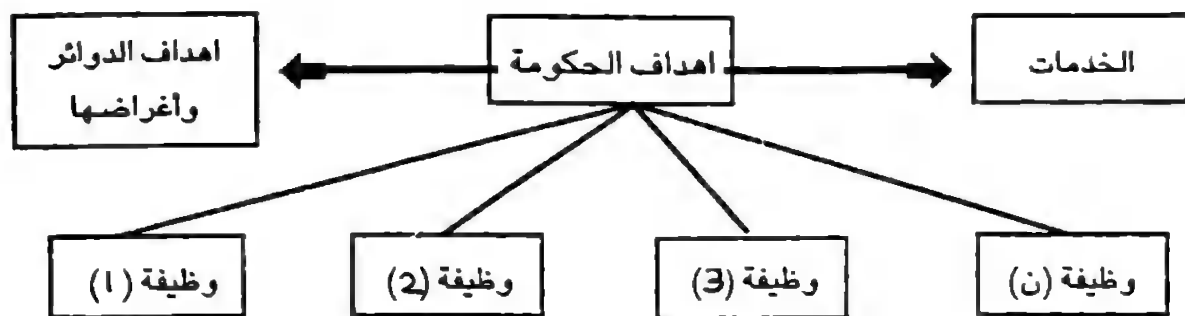
وعندما يتم التصنيف الوظيفي وتحدد البرامج وفقاً له وتحدد أهدافها ينبغي على الوزارات المعنية تحديد مسؤولياتها المرتبطة بتلك البرامج ووضع النشاطات الأساسية اللازمة لتحقيق الأهداف المحددة. أن تحليل نشاطات الوزارات والدوائر الحكومية يجب ان يساعدنا في الوصول الى هيكل (بنيان) للبرامج Program Structure

يعني بتشكيل وربط النشاطات الحكومية المتشابهة لأغراض التحليل، ويركز على تحليل نشاطات البرامج ومنتجاتها وليس على أغراض الاتفاق (بنود الاتفاق) أو المدخلات التي تشترك في عملية المنتج. ويمكن ان يبين هيكل البرامج برامج لأكثر من سنة واحدة وكذلك خطة مالية، ويزودنا بأربعة مستويات من نشاطات البرامج، يمكن تصنيفها الى برنامج القطاعات Program Sector مثل الصحة أو التعليم، والبرنامج مثل برنامج الصحة البدنية. والبرنامج الجزئي Sub-Program مثل الطب الوقائي والبرنامج الفردي Sub-Program أو المشروع مثل مشروع الصحة المدرسية. وقد تجمع البرامج القطاعية الى برامج رئيسية Program Areas لأغراض التحليل، فمثلاً يمكن تجميع الصحة والتعليم والشؤون الاجتماعية ضمن برنامج رئيسي يسمى (الصحة والتعليم والشؤون الاجتماعية).

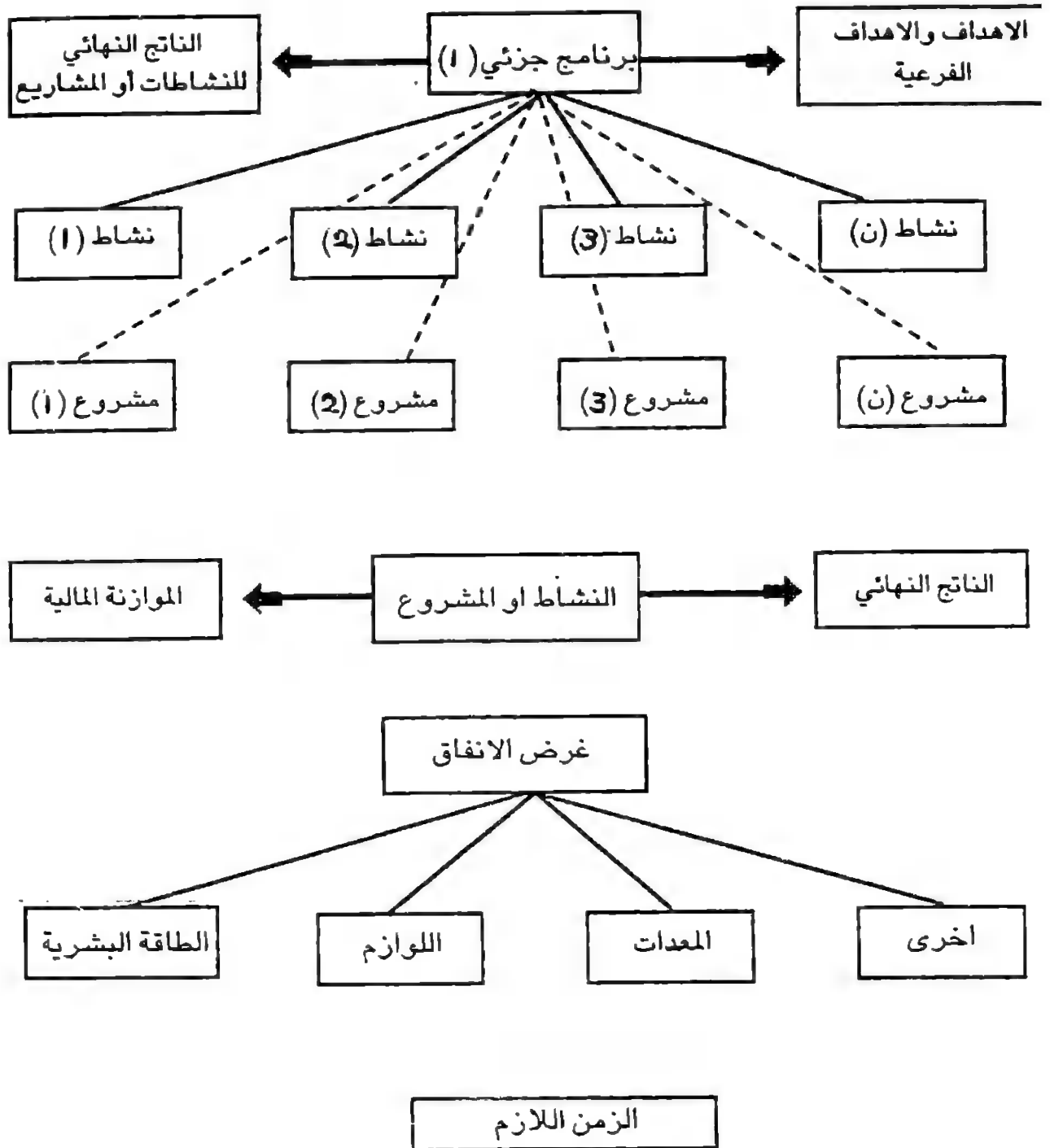
وهكذا يعتبر البرنامج أعلى مستوى في تصنيف العمل الذي تقوم به وزارة ما أو ضمن وظيفة ما مثل وزارة الصحة (برنامج) ضمن وظيفة (الصحة والتعليم والشؤون الاجتماعية). ويرتبط كل برنامج بمنتج نهائي يعتمد بدوره على الأهداف أو الأهداف الجزئية للوزارة أو الدائرة التنفيذية. ولما كانت بعض المنتجات النهائية غير ملموسة Intangible ولا يمكن قياسها فمن الواجب استخدام المرونة والتخلي عن تحديد المنتج النهائي في هذه المرحلة. وبدلاً من ذلك يمكن ان نخصص في كل برنامج مخصصات للخدمات الادارية غايتها توجيه الخدمات الرئيسية (النقل والسجلات والديوان) وتنسيقها وهي ترتبط بكل البرامج وتنفذها الوزارة أو الدائرة المعنية، أنظر نموذج رقم (1.أ.ب.ج).

ويمكن تقسيم تلك النفقات الى خدمات ادارية عامة وخدمات مساعدة تتضمن الخدمات المتعلقة بشؤون الموظفين والاصلاحات والصيانة واللوازم والسجلات والسفر وشؤون الطباعة والنشر والخ.

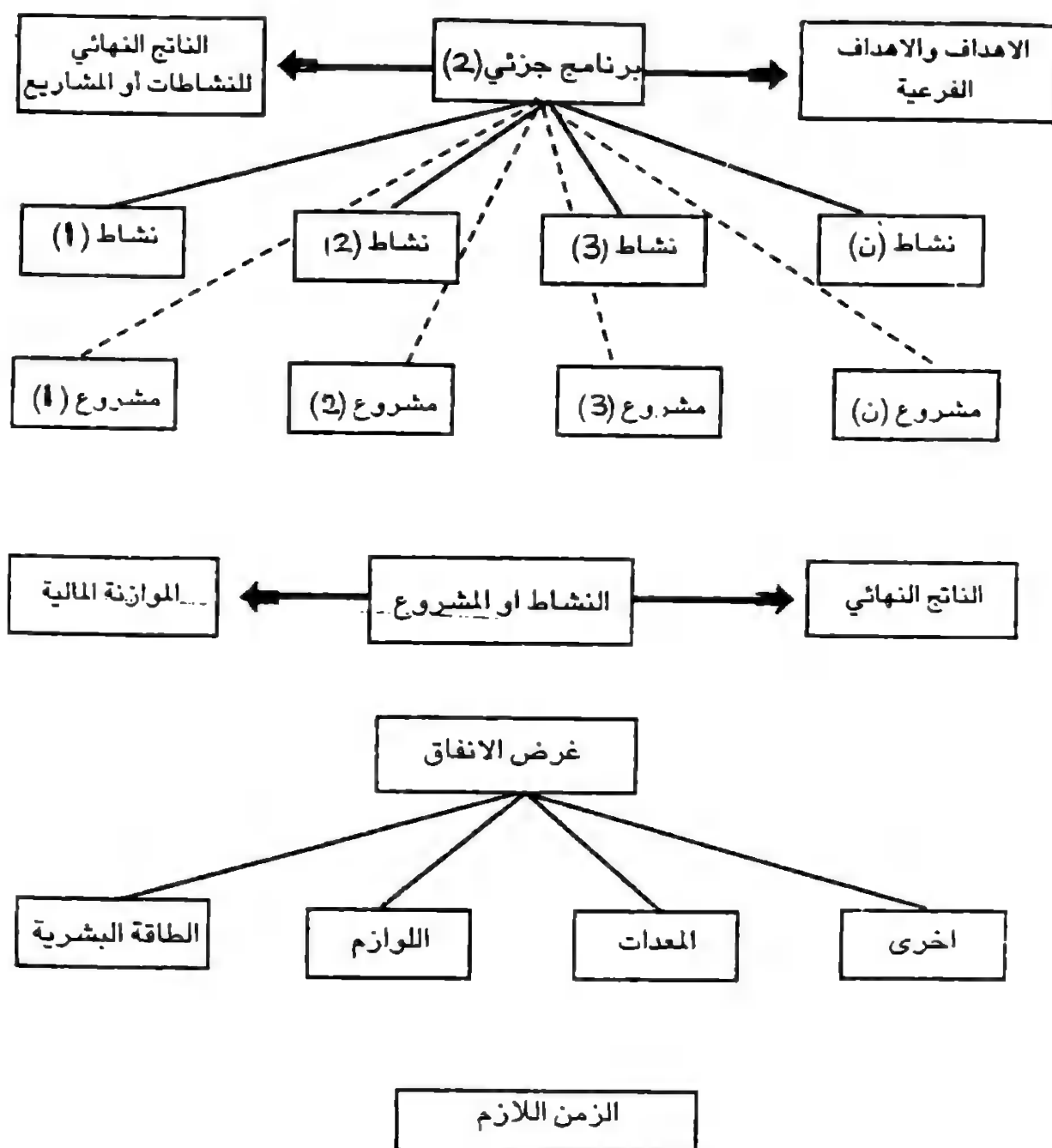
أما تصنيف البرامج فيجب ان يمتاز بالمرونة وان لا يكون تغييره امراً صعباً حيث يمكن انتهاء بعض البرامج بعد سنة او نحوها او يزداد البعض الاخر اهمية سنة بعد أخرى ، ويجب مراجعة عملية تصنيف البرامج واجراء التعديلات اللازمة لها. ويجب التذكير بانه لا يوجد بنيان معياري وواضح لهذا التصنيف. ولكن إذا كان الهدف الاساسي من هيكل البرامج والوظائف هو تحديد النشاطات الحكومية على شكل نتائج نهائية ذات معنى وخدمة اغراض التنسيق بين الخطة والموازنة وتلبية شروط القرارات السليمة والرشيده فيمكن اعتماد التصنيف الذي حقق هذه الاهداف



نموذج رقم (1، أ) نظام لتصنيف البرامج



نموذج رقم (1، ب) نظام لتصنيف البرامج (تكملة)



نموذج رقم (1، ج) نظام لتصنيف البرامج (تكملة)

وينبغي ان نذكر انه باحداث موازنة للبرامج يصبح التصنيف الوظيفي والتصنيف وفقاً للبرامج والتصنيف وفقاً للغرض من الانفاق أكبر أهمية بينما تصبح الدعوة للتصنيف الاقتصادي (تصنيف النفقات الى جارية ورأسمالية وتحويلية) أقل أهمية لأن موازنة التخطيط والبرامج تبنى على العلاقة بين التكلفة والخدمات المقدمة. ولا تعالج ابعاد التصنيف الاقتصادي مثل الاستثمار الجاري أو التكوين الرأسمالي أو النفقات التحويلية ⁽¹⁾ ربما أن جميع النفقات اللازمة لبرامج ما تشكل تكلفة ذلك البرنامج فإن تصنيف الاستثمار الجاري والتكوين الرأسمالي والتحاويل تكون مضمنة في نفس البرنامج أو البرنامج الفرعي ولذلك فإذا كانت إحدى ضرورات تخصيص الموارد من خلال الموازنة هي اعتبار التكاليف الاجمالية والنتائج الاجمالية لكل برنامج يصبح مجرد التصنيف وفقاً للنفقات الجارية أو الرأسمالية غير كاف لهذا الغرض. فالتخطيط الجيد كما يعتقد واترستون:

يتطلب ربط النفقات الجارية مع النفقات الرأسمالية من أجل احداث المشروع (انشائه) حتى تتمكن جميع اجزاء المشروع ومركباته من التطور كما هو مطلوب من أجل ضمان الانتهاء المتزامن لكل مرحلة" ⁽²⁾.

ومع ان نموذج تخطيط البرامج اكثر ملائمة للتعامل مع هذه المشكلة من تصنيف الموازنة بين النفقات الجارية والرأسمالية، إلا أنه من السهل اضافة البنود الجارية الى البنود الرأسمالية لنحصل على صورة شاملة لمخصصات الموازنة لأغراض التنمية ومن المهم ملاحظته السهولة التي يمكن ان نصنف بها البرامج والمشاريع التي ووضعت في الخطة التنموية الاردنية ضمن وظائف محددة وبرامج في الموازنة السنوية. فمثلاً يمكن ان نصنف تنمية الغابات كمشروع (في الخطة

التموية) وجزء من برنامج (التممية الطبيعية) ضمن وظيفة عامة " خدمات الزراعة والري". وهنا يمكن ان نبقي على التصنيف التنظيمي ضمن التصنيف الوظيفي وتستطيع دائرة الموازنة ووزارة التخطيط - بمساعدة الوزارات التنفيذية - ان تقررا التصنيف الملائم للخطة وبرامجها ومشروعاتها.

ومما يجب ملاحظته ايضاً أن التصنيف وفقاً للبرامج لا يعني وضع حد للتصنيف وفق أغراض الاتفاق كما يعتقد البعض، فالأخير جزء لا يتجزأ من التصنيف وفقاً للوظائف والبرامج، اذ يعكس تصنيف البنود من خلال نظام التخطيط والبرامج المقترح مركبات النشاطات والمشاريع والبرامج الجزئية والبرامج. ويعتبر التصنيف وفقاً للغرض من الاتفاق ضرورياً ويساعد في تقرير فاعلية وتكاليف الخدمات التي ينفذها القطاع العام

البعد الاجرائي العملي

يركز النموذج المقترح - ضمن البعد المفاهيمي - على تحديد الاهداف القومية ووضع الاهداف الحكومية لتتفق مع تلك الاهداف ثم تحديد النتائج المتوقعة وترجمة الاهداف الى برامج. أما المركبات العملية الاجرائية للنموذج فتتركز على امرين أساسيين

1. الحصول على قبول للبرامج المقترحة
2. تنفيذ البرامج المتفق عليها واعادة تقييم الاداء وفقاً للأهداف المحددة والوظائف والاهداف الجزئية والبرامج

ويجب اعطاء الاهمية لوضع تلك الاهداف عن طريق تحديد البدائل الرئيسية لتحقيقها وتقدير التكاليف الاجمالية لكل بديل ثم التقدير الدقيق للنتائج المتوقعة (المنتوجات النهائية) لكل بديل. ومع أن تطبيق البنود الثلاثة الاخيرة يمكن ان يؤدي الى تعقيد النموذج الا انه من المهم تضمينها في النموذج عند وضعه موضع التنفيذ لأنه من الضروري ايجاد المقاييس التي تستخدمها الدوائر التنفيذية عند تقريرها لأوليات كل برنامج وفقاً لتكاليفه ثم مقارنة التكاليف بالنتائج

ولكي تتحول هذه المفاهيم الى اجراءات من الضروري التركيز على ترجمة خطة التنمية الى خطة سنوية ثم ترجمة الاخيرة الى موازنة سنوية. وما لم تتضمن الخطة السنوية اجزاء من الخطة التنموية (أكثر من سنة واحدة) من خلال الموازنة السنوية، تبقى الاولى (خطة التنمية) حبراً على ورق. وينبغي ان تعيد الخطة السنوية تنظيم بعض اجزاء من خطة التنمية بالاضافة الى تقييم ووضع تقارير محددة حول جميع مركبات الحكومة التنموية وحتى النشاطات الاقتصادية الخاصة من أجل معرفة غرض تخصيص النفقات للسنة المالية القادمة⁽³⁾.

ومن أجل تنفيذ نموذج التخطيط والموازنة المقترح بفاعلية ينبغي على موظفي مؤسسة التخطيط وبالتعاون مع موظفي جهاز مراجعة وتقييم مدى تقدم وتطور جميع برامج الحكومة ومشاريعها، اما التقييم النهائي فيجب ان يقوم به بالاضافة لموظفي الجهازين السابقين موظفو الوزارة او الدائرة التنفيذية المعنية.

وينبغي ان يقوم موظفو المؤسستين (التخطيط والموازنة) بتقييم مشترك للوضع المالي والاقتصادي المنتظر بمساعدة المؤسسات المالية الاخرى مثل وزارة المالية والبنك المركزي ووزارة الصناعة والتجارة ودائرة الاحصاءات العامة

وديوان المحاسبة وكذلك القطاع الخاص الخ. وقد نجحت التجربة الاردنية بايجاد تناسق واجماع - بين موظفي التخطيط والموازنة بمساعدة مراكز رسم السياسات الاخرى - حول الخطوط العريضة المتعلقة بحجم الموازنة المالية (على الاخص الموازنة الانمائية) على ضوء الموارد المتاحة

ويتأثر اختيار الوظائف الرئيسية والبرامج والمشاريع بمحددات اقتصادية ومالية وادارية. وينبغي أن يتم اختيار المشاريع او نظام المشاريع المترابطة ضمن البرامج وفقاً لحسابات التكلفة والانتاج ولا ضرورة للتركيز على اعتماد منهج التكلفة والعائد في المراحل الاولى لتصميم النظام وانشائه بل قد يكتفي بتحديد تكلفة اجمالية دقيقة لكل برنامج او مشروع وتزويد المخططين ومنظمي الموازنة بها قبل تقرير المخصصات السنوية المطلوبة. ومن المهم تمحيص النظر في مشروعات الخطة السنوية على المستوى الفني في مجلس التخطيط وعندما يتم ذلك ويحدد مقدار البرامج تكاليفها وانتاجها المتوقع يمكن ترجمتها الى موازنة سنوية

ويجب مقارنة التكاليف الاجمالية بتقدير المنتوجات Outputs والمنافع وكلاهما يجب ان يحدد الفترة الزمنية التي يمكن ان يتحققا فيها او ينجزا. ومع ان بعض المنافع قد لا تكون ملموسة او مباشرة أو قابلة للقياس او التقنين أو التحديد الا ان ذلك لا يعني ان نهمل الجوانب العامة وغير المحسوبة والسياسة والادارية والاقتصادية لتلك المنتجات قبل تقرير المخصصات المطلوبة، ويعتبر هذا أمراً في غاية الصعوبة نحو الوصول الى قرارات رشيدة، ولكن إذا أمكن التيقن من أهمية هذه العوامل فذلك من شأنه أن يدعم محاولتنا استحداث نموذج متقدم

ولغايات تسهيل عملية التحليل وتحديد التكاليف (ومن ضمنها وضع بدائل تحقيق الأهداف) يطلب الى الوزارات والدوائر التنفيذية تقديم مشاريع Proposals موازناتها على أساس المشاريع والبرامج المرتبطة بالوظائف الحكومية وأهدافها، وهناك حاجة للتركيز على التبريرات التفسيرية لمشاريع الموازنات المقترحة من قبل تلك الدوائر، وينبغي اعداد هذه التبريرات المفصلة بشكل منفصل لكل نشاط (مهمة) ومشروع وبرنامج جزئي وبرنامج. ويجب ان يتضمن تبرير البرنامج محتويات (مضامين) البرنامج وأهميته (غرضه)، عوامل انشائه وكيفية احداثه وكيفية تحديد تكاليفه. وتقدم تنفيذ البرنامج (مدى التغير في مقدار البرنامج خلال التنفيذ السنوي والانجازات السنوية التي حققها البرنامج)، واغراض البرنامج (الاغراض المرتبطة بالاهداف التي ينبغي تحقيقها خلال سنة واحدة، وكذلك تفاصيل عن حجم وتكلفة الخدمات المتوقعة).

يركز تنفيذ هذه الصيغة (النوع) من موازنة لبرامج على انجاز الاهداف وتحقيقها بأقل التكاليف الممكنة.ومما يجب تأكيده بأن النفقات يجب تخصيصها ليس فقط وفقاً للمتطلبات القانونية ولكن وفقاً للفاعلية المتوخاة مع امكانية اجراء التعديلات الضرورية خلال التنفيذ، اذ يجب ان يكون هناك مجال واسع لنقل البنود بين جزئيات البرامج، كما ينبغي ان يسمح للدوائر التنفيذية بحرية التصرف والاشراف والسلطة والمسؤولية المالية لتلك الدوائر واعطائها الحرية في تحديد أهدافها واختيار احسن واكفاً وسيلة لتحقيق تلك الاهداف. ويجب ان يرافق تلك الحرية في مراقبة التنفيذ تحديد المسؤولية لكل وزير او مدير دائرة تنفيذية للتفسير الكامل والمعلن - إذا ما طلبت منه السلطة التشريعية ذلك - لأي انحراف عن خطة الموازنة المعتمدة

وبينما تعتبر التخصيصات ربع السنوية هامة لأغراض الرقابة إلا أنه يجب إصدار تلك الحوالات وفقاً لمراحل المشروعات بدلاً من تخصيصات رقمية لكل ربع سنة. ويجعل النظام المقترح الرقابة أكثر فاعلية عن طريق التركيز على الرقابة الذاتية أولاً وتصميمها على مستوى الوحدات التنفيذية وجعلها من اختصاص مدير المشروع أو الدائرة المعنية ودعم نظام للمراقبة على المستوى الكلي من خلال دائرة الموازنة العامة غرضها ضمان فاعلية الأداء في جميع مراحل تنفيذ الموازنة. وينبغي أن تستخدم الرقابة لتقييم مدى مساهمة نفقات الموازنة في التنمية الاقتصادية بشكل عام وقياس ذلك ومقارنته بالأهداف المحددة في الخطة. وهكذا تعتبر إعادة تقييم الأهداف والانجازات وملائمة الانفاق الحكومي ونشر الوعي بأهمية التكاليف بين الدوائر والمؤسسات التنفيذية من المساهمات الرئيسية للنموذج المقترح.

وينظر النموذج المقترح إلى عملية الموازنة كعملية ديناميكية متحركة تربط مرحلة بأخرى وتمثل تياراً مستمراً للتقديرات المتتابعة والتنسيق المتتابع⁽⁴⁾. ويوصي النموذج بتبني وتصميم وسيلة يتم من خلالها تعريف الدوائر والوزارات التنفيذية بمقدار النفقات المخصصة لكل برنامج قطاعي أو وظيفة ليتم تخصيص مشاريع موازنتها وفقاً لذلك

ويقرر النموذج أن عمليتي المحاسبة والمراجعة يجب تطويرها لتتفق مع تصنيفات هيكل البرامج المقترحة ويجب أن يتطورا من مرحلة الرقابة المشددة إلى مرحلة تقييم الأداء وانجاز الأهداف وفقاً للمعايير والمقاييس المعتمدة

ويركز النموذج كذلك على شمولية الموازنة العامة لتتضمن موازنات المؤسسات شبه المستقلة التي يتزايد عددها وحجمها بالتدرج ويؤدي استثناء

موازنات هذه المؤسسات من الخطة والموازنة العامة الى صعوبة مراجعة الموازنة الكاملة من خلال اطار الخطة التنموية كما يؤدي الى تحديد نطاق السياسات التي يمكن بلورتها لتوجيه النشاطات الاقتصادية على ضوء الخطوط العريضة الواردة في الخطة. ومن فوائد اشتراك مؤسسات التخطيط والموازنة ووزارة المالية في مراقبة نشاطات المؤسسة شبه المستقلة الوصول الى وجهة نظر اجمالية للوضع المالي في القطاع العام. وهكذا اذا كانت الموازنة شبه متكاملة وامكن توضيح علاقتها بالخطة تصبح الموازنة السنوية وسيلة هامة لتطوير الفهم العام ودعم الجمهور للمجهودات التي تحركها وتمارسها الخطة التنموية. ولقد نادى الكثير من الكتاب بأن النموذج الاكثر ملائمة في الدول النامية هو النموذج الذي يعتمد على ديمقراطية التخطيط ووضع البرامج في الموازنة وديكتاتورية التنفيذ من أجل تحجيم الفساد الاداري والمالي ومواجهة الترهل والتخلف الاداري في أجهزة الدولة، ومحاسبة العاملين والمسؤولين والمشرفين على البرامج التنموية في هذه الدولة من اجل الحصول على أفضل المنافع من مواردها المالية المحددة مع التشجيع المستمر للقطاع الخاص

الموازنة العامة والتحديات في الدول النامية

يمكن تعريف الموازنة العامة على أنها وثيقة رسمية تحتوي على نشاطات وارقام مبنية على التنبؤ بمستقبل الإيرادات والنفقات الحكومية طبقاً للأهداف الوطنية والقومية. كما يمكن تعريف الموازنة على أنها العملية التي تتبلور من خلال السياسة المالية للحكومة وتخرج الى حيز التنفيذ، وتعتبر الموازنة العامة للدولة الادارة الرئيسية الهامة التي يمكن ان تستعملها الحكومة لضبط وتوجيه المجتمع من

جميع النواحي الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. فمن خلال الموازنة تتدخل الحكومة في المجتمع لتحقيق سياساتها العامة، أي أن الحكومة تستطيع استعمال ما لديها من وسائل كالموازنة والسياسات المالية والنقدية لمعالجة المشاكل الاقتصادية مثل البطالة والفقر، وارتفاع الاسعار وغيرها

ويمكن القول بأن الموازنة العامة للدولة تعتبر خطة منظمة تحتوي على نشاطات ومعالجات اقتصادية وسياسية، كما تحتوي على نفقات محددة ووسائل جمع الإيرادات اللازمة ضمن السياسة العامة للدولة

وفي الواقع تواجه الدول النامية مشكلات وتحديات لا حدود لها تتصل بوجودها وبنظمها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية واهم هذه التحديات

مشكلات تتعلق بأعداد الموازنة العامة

يعتمد أعداد الموازنة على ثلاثة نشاطات رئيسية هي

تقدير الإيرادات وتقدير النفقات ومحاولة خلق التوازن بينهما، إلا أن أعداد الموازنة بشكل متوازن يواجه الكثير من المشاكل منها

١. ندرة الموارد المالية في الدول النامية، وهذا الشح يتمثل في تدني مستوى الحياة وانتشار صور الجهل والفقر والمرض، كما يتمثل في ضعف البنية الاقتصادية، وتدني مستوى الانتاج القومي وانعدام الصناعات الحديثة واستخدام الوسائل البدائية في وسائل الانتاج، والاعتماد على القروض الخارجية، والعجز المزمّن في الميزان التجاري، بالإضافة الى التضخم في الجهاز الحكومي

وضعف الاجهزة الادارية والمؤسسات التشريعية والسياسية مما يؤدي الى انتشار الرشوة والمحسوبية والتهرب من دفع الضرائب المستحقة وغيرها من اشكال الفساد الاداري.

ان المشاكل السابقة الذكر تنعكس بصورة سلبية على ايرادات الدولة وتتنبى الدولة بعض السياسات الخاطئة مما يفقدها شعبيتها بين المواطنين، فتضطر الدولة الى تخصيص الكثير من الموارد المالية لاجهزة الأمن والشرطة والسجون لضبط الأمن وضمان سلامة الوضع واستتبابه وهذا بدوره يؤدي الى المزيد من عدم الاستقرار والاختلال في موازنة الدولة وخاصة في الدول التي لا تمارس الديمقراطية

2. تعدد وتنوع الاجهزة التي تتولى اعداد المشروع النهائي للموازنة العامة، مما ينعكس سلبياً على اعداد موازنة واقعية تقدر فيها الايرادات والنفقات بشكل منطقي وصحيح مما يساعد على اتخاذ قرارات صحيحة، وواقعية تساهم في التنمية بشكل أفضل

3. فقدان المعلومات والبيانات المبوبة والمنظمة مما يؤدي الى عجز المشرفين على اعداد الموازنات العامة الصحيحة حيث يلاحظ ان المعلومات والبيانات المتداولة ليست بذات فائدة تذكر، إذا أن البيانات الخاصة بالعمالة، والأسعار. وحجم التجارة الخارجية وزيادة السكان والهجرات الداخلية والخارجية وغيرها هي بيانات قاصرة، نظراً لأنها غير دقيقة وغير مكتملة

4. تفتقد معظم الدول النامية الى جهاز ضريبي كفوء، قادر على القيام بتحصيل الضرائب بالمقادير والنسب الحقيقية او تنمية موارد جديدة قادرة على تغطية الاحتياجات المتزايدة ناهيك عن تفشي الرشوة والفساد الاداري بين العاملين في هذه الأجهزة.

5. التغيرات المستمرة في الانظمة السياسية والاقتصادية والاجتماعية في الدول النامية. ان غالبية الدول النامية تمر في حالة تغيرات شبه دائمة، ومن مظاهر ذلك كثرة الحروب الاهلية والنزعات العرقية، والاضطرابات الاقتصادية والعمالية والعديد من صور الفوضى وتعدد القوى المتصارعة على الساحة الاجتماعية، والاقتصادية والسياسية، أن هذا الوضع يجعل من عمليات التخطيط والبرمجة والموازنة عمليات صعبة، او أهداف بعيدة المنال، اضيف اليها ارتباط هذه المجتمعات مباشرة بالاوضاع السياسية والاقتصادية العالمية، التي تتميز بالتغير السريع وانعكاسها مباشرة على اسعار المواد المستوردة، وفوائد القروض الخارجية واحجام المساعدات وغيرها

كل هذه التحديات التي صعب رصدها ومعرفة حقيقتها بصورة دقيقة تجعل من عمليات التخطيط الواعية او من صياغة الموازنة العامة بصورة جادة وواقعية، عمليات صعبة او شبه مستحيلة يضاف اليها ما تعانيه هذه الدول من مشكلات عدم الاستقرار السياسي الاقليمي التي تؤدي الى ممارسات غير منسجمة مع اهداف التنمية الحقيقية

6. التزايد المستمر في الانفاق الاستهلاكي وحجم القطاع الحكومي والسلوك الاستهلاكي حيث ينعكس ذلك سلباً على المشاريع التنموية اذ ان الاحتياجات

الضرورية تستحوذ على الجزء الأكبر من إيرادات الدول النامية من العملات الصعبة والمحلية، فنجد معظم الدول النامية تعمل جاهدة من أجل توفير السلع الضرورية من خبز وكساء ودواء لرعاياها، ثم انفاق بقية الموارد على التعليم ورواتب العاملين في القطاع الحكومي

ان قلة الموارد المحلية، ونقص المساعدات الخارجية، وعدم توفر سياسة انمائية واعية تتمكن من الاستفادة من الموارد المتاحة. يقف عائقاً في سبيل انجاز مشاريع التنمية الزراعية والصناعية في الدول النامية، وهذا بدوره يؤدي الى تقليل فرص هذه الدول في تنمية مواردها وزيادة دخولها وتدعيم اقتصادياتها المستقبلية.

7. اتساع واجبات الدولة الحديثة: لقد ادى التمازج الحضاري وانتشار الافكار الحديثة حول الديمقراطية والحرية والاشتراكية وضرورة تحقيق الرفاهية والعدل بين المواطنين الى انتقال كثير من الافكار حول انماط السلوك من مأكّل ومشرب وملبس مما ادى بشعوب العالم النامي الى ان تتطلع الى ممارسة الحياة المترفة التي تتمتع بها شعوب العالم الصناعي مما جعل الحكومات في دول العالم الثالث بحاجة الى مبالغ كبيرة تحصل عليها على شكل قروض بفوائد عالية مما يترتب عليها اعباء مالية ضخمة ويؤدي ذلك الى حصول خللاً في توازن البناء العام للموازنات العامة في هذه الدول

8. التخطيط الايديولوجي للدول النامية ان الدول النامية تفتقر الى أي اتجاه سياسي او أي انتماء فكري معين يتصف بالشمول والثبات والاستمرارية، يصلح ان يكون هادياً ومرشداً لتحديد الاهداف العامة للمجتمع اذ نجد معظمها

يتخبط في دوامات من التغير غير المدروس، ومن عدم الاستقرار في السياسات المالية والاقتصادية المتلاحقة والمتكررة والتي تميل تارة الى اليمين وتارة الى اليسار، وتشكيل النظريات الثورية والتنظيمات المالية والاداري التي لا تدوم الا لفترات قصيرة اصف الى ذلك ما تعانيه فئات الشعب نفسها من عدم وضوح الايديولوجية وتمزق في الولاءات التي تتراوح بين العائلية او القومية او الطائفية وبين الانتماءات المتضاربة والعقائد المتشعبة ففي مثل هذه الظروف يقف المخططون والمسؤولين عن اعداد الموازنة العامة للدولة عاجزين عن صياغة رؤيا واضحة بموضوعية عن مستقبل المجتمع⁽⁵⁾.

9. عدم كفاءة اجهزة الرقابة : يختلف الكتاب حول تقسيم أجهزة الرقابة، ويعود هذا الاختلاف الى تداخل عملية الرقابة وتنوعها واختلاف نشاطات الاجهزة من دول الى اخرى، ويعود ذلك الى ازدواجية أعمال المؤسسات الرقابية فكثيراً ما تقوم اكثر من مؤسسة رقابية بمهام وأعمال الوزارات التنفيذية الامر الذي يؤدي الى التأخير في انجاز الاعمال، ويجعل التقيد بالانظمة واللوائح هدفاً اساسياً بدلاً من أن يكون وسيلة لتسهيل التنفيذ وتحقيق النتائج المرغوبة، علاوة على ذلك فإن بعض التقسيمات لا تتطرق الى الرقابة الداخلية للوزارات والمؤسسات التنفيذية وذلك لأن فلسفة ومفهوم الرقابة في هذه الدول بمعنى ان الرقابة يجب ان تكون دائماً خارجة من مؤسسات متخصصة حتى تضمن سير الاعمال وتنفيذ المهمات بدقة بعيدة عن التحيز والمصلحة الشخصية

وتمارس عادة الرقابة بواسطة ديوان المحاسبة ووزارة المالية وديوان الرقابة والتفتيش، بينما تفتقر هذه البلدان الى الرقابة الداخلية والتي تساهم في انجاز

الاعمال بفاعلية ويلاحظ أن أجهزة الموازنة في دول العالم الثالث تمارس الرقابة لغايات الرقابة، بدلاً من أن تساهم في تحسين انجاز الاهداف والواجبات بأقل تكلفة وافضل الطرق

خلاصة القول ان الدول النامية تواجه تحديات لا حصر لها في مجالات اعداد وتحضير وتنفيذ موازنتها العامة ولعللة من الصعوبة اقتراح أي حلول عملية لمعالجة جميع هذه التحديات والمشاكل التي ذكرناها سابقاً وخاصة الجوانب المتعلقة برسم وترشيد السياسات العامة والايدولوجيات المتناقضة التي يتبعها الكثير من قادة هذه الدول

الا ان على هذه الدول تولي اهتماماً خاصاً لموضوع جمع المعلومات والبيانات الاحصائية عن نشاطات الدول المختلفة من أجل ان تساعد هذه المعلومات صانعي القرار وواضعي السياسات والمهتمين بقضايا التنمية لتكون خطوة سليمة نحو اتخاذ القرار المناسب لايجاد حلولاً للمشاكل الاقتصادية والاجتماعية مبنية على أسس وقواعد عملية صحيحة، كما أن على هذه الدول ان تتبنى اسلوب موازنة البرامج او الموازنة الصفريّة حيثما كان ذلك ممكناً وليس بالضرورة بشكل شمولي لجميع اجهزة وبرامج الدولة وهذا يتيح بدوره لتلك الدول التحلل من أي التزام مالي مسبق قبل الصرف. ومن ثم التقيد بادنى حدود الصرف والوصول الى تحقيق البرامج والمشاريع المطلوبة بأفضل السبل وأقل تكلفة ممكنة، ويجب على الدول النامية ان تحرص على استعمال موازنتها العامة كوسيلة لتحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية المتوازنة وتوزيع المشاريع والموارد النادرة توزيعاً عادلاً بين مختلف الاقاليم وفئات المجتمع وعدم محابات الاغنياء على حساب الفقراء، او الحضر على

حسب الارياف والبوادي، وكما اسلفنا سابقاً فإن على الدول النامية ان توجه مواردها نحو تمويل المشاريع الانمائية المنتجة وان تخفض من الانفاق الاستهلاكي غير المنتج⁽⁶⁾.

ويلاحظ أن العديد من الدول النامية ان لم يكن معظمها تركز على المشاريع الكبيرة والتي تحتاج الى جزء كبير من الموازنة وإذا لم تحقق هذه المشاريع الاهداف الموجودة فإنها تصبح عبئاً على موازنة الدولة، ناهيك عن تسديد الديون والتي يتم جدولتها عادة بفوائد أكثر

ويفضل في الدول ذات الدخل المحدود ان تنشئ الدولة مشاريع برؤوس اموال صغيرة، تتوسع بها الدولة وتشارك القطاع الخاص بعد التأكد من أنها تعطي النتائج المرجوة، وبذلك يتم ضمان عدم اهدار الاموال في مثل تلك المشاريع الكبيرة الفاشلة وعلى هذه الدول ان تحول الكثير من مؤسساتها العامة الى القطاع الخاص وان تخفف من حجم القطاع الحكومي وان تفتح المجال لرجال الاعمال والشركات للاستثمار في جو بعيد عن الاحتكار وأقرب الى المنافسة مع متابعة الحكومات لنوعية الخدمات والسلع المنتجة من أجل الاعتماد على الذات وبناء الاقتصاد الوطني المحلي، معتمدة على الموارد المتاحة

الحواشي

- (1) Marvin starr. Management : Amodern Approcach (Chicago Harcourt, Inc , 1971). PP. 31.33.
- (2) Wesley Bjur, "The Generation Gap and The Administrator" School of p. Ad, University of Southern California , 1971.
- (3) R. Herman Two Aspects of Budgeting "Indian Journal of public . A, Vol III , No.3,(July /Sept. 1962) pp.330.
- (4) A.Waterstome, An Operational Approach to Development Planning " IDR, VolXI, No.3(Sept.,1969),pp. 6-12.
- (5) United Nations (1966)" Government Budgeting and Economic Planning in Developing Countries New Yourk ST/TAO/SER.C/93.
- (6) United Nations (1978) Report on Budget Management Techinques in Selected Deveopment Countries. New Yourk ST/ESA/SER.E/15.

الفصل الخامس عشر

تحليل الموازنة العامة في الاردن حالة دراسية

مقدمة

بعد انتهاء الازمة الاقتصادية العالمية (الكساد العظيم) التي امتدت طوال سنوات 1929 - 33 في العالم الرأسمالي الصناعي أصبحت السياسة المالية من أهم الادوات والوسائل التي تستخدم لمعالجة الازمات الاقتصادية والاجتماعية واصبحت السياسات المالية ملازمة للسياسات النقدية. علماً بأن استخدام السياسات المالية هو سلاح ذو حدين فيمكن ان تكون في خدمة الاستقرار والنمو والتطور الاقتصادي واحدى الوسائل الهامة لتطوير المجتمع وقدراته الانتاجية ولكنها في الوقت نفسه قد تخلق الكثير من الآثار السلبية على الاقتصاد الوطني في حالة استخدامها والسياسات المتعلقة بها بصورة غير مدروسة وحكيمة وعلمية

وتعتبر الموازنة العامة المحور الاساسي لعلم المالية العامة وهي برنامج العمل المعتمد الذي تقوم الحكومة بتنفيذه في السنة القادمة تحقيقاً لأهداف المجتمع فالموازنة ما هي الا انعكاس لدور الدولة في النشاط الاقتصادي. ولقد تتابع التغيير في هذا الدور بتطور الفكر المالي على مر العصور، وكان من الطبيعي ان يتبع هذا التطور في دور الدولة تطوراً مماثلاً في مفهوم الموازنة ودورها في النشاط العام للمجتمع، وخاصة النشاط الاقتصادي.

فالموازنة ليست بياناً عما أنجزته الحكومة من أعمال وليست أرقاماً مستخرجة من دفاتر حسابات الحكومة ولكنها برنامج عمل تقوم الحكومة بتنفيذه في السنة المقبلة. ومن هنا فإن الموازنة تبنى على دراسات مستفيضة تضع نصب عينيها إمكانيات التغيير واتجاهات التغييرات الدولية والمحلية وتلتزم بالواقعية بحدود القدرة على التنفيذ إلا أنها رغم كل تعتبر برنامج عمل يتعلق بالمستقبل. ومن ثم فهي تقدير لما تقوم الحكومة إنفاقه وما تتوقع الحكومة تحصيله من إيرادات خلال السنة القادمة، وللتقدير طرقه العلمية وأساليبه الفنية الأمر الذي يستدعي الإحاطة بأحدثها واستخدام أنسبها

أما بالنسبة لمسألة توازن الموازنة العامة فإن المدرسة الاقتصادية التقليدية تعتبر توازن الموازنة المبدأ الأساسي للمالية العامة، والحكمة من ذلك بأن لا تتفق الدولة أكثر من إيراداتها، غير الاقتصاديين المحدثين لم يعودوا يتمسكون بمبدأ توازن الموازنة بل أن البعض الآخر يذهب إلى تبني نظرية العجز المنظم أو العجز المتراكم وأن الفكر المعاصر يستبدل فكرة التوازن المالي بفكرة التوازن الاقتصادي والاجتماعي وهكذا أصبح علماء المالية المحدثون يهتمون بالتوازن العام في الحياة بدلاً من الاهتمام بالتوازن الحسابي القديم وأن مفهوم التوازن الاقتصادي العام قد تم أحياناً على حساب العجز في الموازنة. وأن العجز في الموازنة ليس عجزاً دائماً ولكن عجزاً في بعض الحالات وقد يكون عندها وسيلة للإنماء الاقتصادي وحل الازمات الطارئة شريطة أن يستخدم بطريقة سليمة ومناسبة. ومن الجدير قوله أن المفهوم الحديث يعتبر أن العجز في الموازنة يجب أن يكون له صفة مؤقتة إلى أن تعود الموازنة إلى التوازن عندما يعود الاقتصاد إلى حالة التوازن العام. وكذلك يجب التمييز بين حالتين: حالة استخدام العجز المتراكم في

أوقات الازمات الاقتصادية الحادة وحالة استخدامه في الاوقات العادية. ومن الجدير القول أن الموازنة الدورية تتناول عدة سنوات، وتستهدف التوازن الاقتصادي عن طريق تعاون الموازنات الفائضة في سنوات الانتعاش والازدهار الاقتصادي والموازنات العاجزة في سنوات الازمات الاقتصادية المالية، بحيث يؤدي هذا التعاون في آخر المطاف الى تعادل الموازنة الدورية عن طريق المقاصة بين الوفر والعجز ويرتبط مفهوم التوازن الاجتماعي والعدالة الاجتماعية بالنظرة الحديثة الى الموازنة. فالتخفيف من الفوارق الطبقية يتم عن طريق اقتطاع جزء من دخول الاغنياء بواسطة الضرائب التصاعدية وتجميع هذه الاموال وانفاقها على المشاريع الاجتماعية والتعليمية والمشاريع العامة وغيرها وفرض ضرائب مرتفعة ايضاً على الارث. أمر يراد به تحقيق التوازن الاجتماعي.

ففي جانب الايرادات العامة يمكن أن تقسم الايرادات الى قسمين خارجية ومحلية، أما بالنسبة للإيرادات المحلية فإنها تتكون من الضرائب المباشرة وغير مباشرة وأهمها ضريبة الدخل وضريبة المبيعات والضرائب الجمركية والرسوم والارباح من الشركات والمؤسسات التي تساهم بها الحكومة. والإيرادات الخارجية فتتكون من المساعدات والمنح الأجنبية والقروض من الدول والبنوك العالمية والمنظمات الدولية المتخصصة

أما جانب النفقات في الموازنة العامة فيذهب معظمه على نفقات الدفاع والأمن والجهاز الحكومي والتي تحاول الحكومات جاهدة في السنوات الأخيرة من حجمه وفتح فرص العمل في القطاع الخاص وتحويل العديد من المؤسسات من

إدارة الدولة الى إدارة القطاع الخاص ، لتخفف الدولة من مسؤولياتها المالية وتعطي المبادرة والفرصة الى المشاريع التي يتولى الاشراف عليها وادارتها القطاع غير الحكومي. من خلال برامج الخصخصة التي تعد من أولويات الحكومة في الوقت الحاضر. وقد عهدت الحكومة الى تبني العديد من البرامج والخطط للاعتماد على الذات في جانب الإيرادات وتشجيع الاستثمار الوطني والاجنبي وذلك من أجل التنمية والنمو الاقتصادي والاجتماعي والاستجابة الى المتغيرات المحلية والعالمية

ومن خلال استعراض النفقات العامة في العديد من الدول نلاحظ أن النفقات العامة ازدادت ازدياداً كبيراً عبر الزمن وذلك لأسباب كثيرة ، منها النفقات المتعلقة بالتنمية والنمو الاقتصادي وارتفاع مستوى المعيشة وارتفاع النفقات العسكرية التي أصبحت في وقتنا الحاضر تشكل ركناً أساسياً وكبيراً من موازنات أكثر البلدان، والتي تلعب دوراً في الحياة الاقتصادية والاجتماعية. أن الانفاق على المصالح العامة الأساسية يؤدي الى توفير الامن والاستقرار للمواطنين، أما الانفاق على المصالح العامة الاضافية كالتعليم والابحاث العلمية والصحة والزراعة والبنية التحتية فيؤدي الى زيادة قدرة المواطنين وكفاءاتهم في العمل والانتاج. كما أن النفقات الاستثمارية التي تقوم بها الدولة تؤدي الى زيادة الانتاج القومي بصورة عامة خصوصاً إذا توزعت في مناطق البلاد وأقاليمها المختلفة وبطريقة علمية ومدروسة.

ومن الشائع ان نفقات الامن هي مثال النفقات الاستهلاكية غير المنتجة التي تجمد مبلغ كبير كان يمكن ان تستعمل لارضاء حاجات المواطنين الاستهلاكية وبالتالي لانماء الانتاج الخاص، ولكن في واقع الحال فإن هذه الفكرة الشائعة ليست

صحيحة بصورة كلية، فالنفقات العسكرية عدا أنها تلعب دوراً أساسياً في حفظ الأمن والنظام والسيادة الوطنية فإن لها كذلك وظيفة ايجابية على الصعيد الاقتصادي. فقد لعبت النفقات العسكرية في بعض الاوقات دوراً ايجابياً كما حصل في الولايات المتحدة وألمانيا اثناء الحرب العالمية الاولى والحرب العالمية الثانية. اذ زاد انتاجها زيادة كبيرة ونمت مواردها وازدهر اقتصادها. وقد نتج عن النفقات العسكرية في بعض البلدان تقدم هائل في الابحاث العلمية والاختراعات والتقدم التكنولوجي والتي يمكن ان تستخدم في انتاج السلع المدنية وتخفيض نفقات الانتاج تخفيضاً كبيراً.

وبعد تغير دور الدولة من الحياد الاقتصادي الى دور التدخل الاقتصادي اصبحت الحكومات تقدم المساعدات الاقتصادية على نطاق واسع ولغايات مختلفة وقد كانت هذه المساعدات تمثل في السابق تخفيض الاسعار ومنع التضخم النقدي ولكن اتسعت أهدافها كثيراً في الوقت الحاضر بحيث أصبحت أداة لتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي وفي تحيز لبعض المشاريع او بعض الفروع الصناعية او في نقل وتحويل الصناعات الى مناطق معينة في البلاد الأخرى. وتقدم الحكومات هذه المساعدات على أشكال مختلفة، منها مساعدات الاستثمار التي تمنحها الدولة لقاء الموجبات الاستثنائية التي تفرضها على بعض المؤسسات او في حالة تشجيع نمو بعض النشاطات في التصدير، ومنها المساعدات التي تهدف الى سد العجز الذي يلحق بعض المؤسسات ذات المنفعة العامة، ومنها مساعدات التحيز في نفقات انشاء وتأسيس بعض المؤسسات او توظيف الاموال العامة

ويشير التاريخ المالي لجميع دول العالم على اختلاف نظمها الاقتصادية وهياكلها وظروفها الى ظاهرة التزايد المطرد للنفقات العامة فهي ظاهرة عامة تخضع لها النفقات، ويعتقد واجنر Wagner أن هناك علاقة وطيدة بين نمو الاقتصاد والنمو النسبي للقطاع العام. ووفقاً لواجنر يعتبر النمو النسبي للقطاع الحكومي صفة متأصلة في الاقتصاديات الصناعية⁽¹⁾. اما بيكوك - وايزمان Peacock-Wisman في دراستهما المشهورة والمقدمة للأدب الاقتصادي المالي في سنة 1961 عن الانفاق العام في المملكة المتحدة خلال الفترة الممتدة بين 1890 و 1955 . فقد تناولوا ظاهرة تزايد الانفاق العام من وجهة نظر أخرى.

فبالنسبة لهم ،أن تزايد النفقات العامة تحدث على شكل رجات بسبب الاضطرابات الاجتماعية التي تدفع بالنفقات الى الهضبة المالية الجديدة⁽²⁾ هذا مع العلم أن كلارك Clark كان قد قدم لنا بعد الحرب العالمية الثانية مباشرة في 1945 نظريته التي ركزت على الاهتمام بتحمل العبء الضريبي واستنتج بأن التضخم في الاقتصاد يحدث عندما تتجاوز حصة القطاع العام من اجمالي الناتج القومي الحد الحرج وهو 25%⁽³⁾.

سوف يتناول التحليل سلوك الموازنة في الاردن من سنة 1980 الى 1997 بشقيها الإيرادات والنفقات بما في ذلك الوفر والعجز والقروض وغيرها من المتغيرات ذات العلاقة وتحليل الموازنة في تلك الحقبة من الزمن للتعرف على جوانبها المختلفة والسياسات المالية للحكومة الاردنية وآثارها على الواقع الاقتصادي والاجتماعي في الاردن كدولة نامية تسعى لتطوير مواردها ومصادر تمويلها المالي والبحث عن الاعتماد على الذات وزيادة دخل الفرد والاستقرار العام

للمجتمع في ظل الظروف والمتغيرات الاقتصادية والسياسية التي تتميز بعدم الاستقرار.

هيكل الموازنة العامة في الاردن

لقد تراوحت النفقات العامة بين 563 و 1916 مليون ديناراً في سنة 1980 و 1997 على التوالي، أي زادت أكثر من ثلاثة اضعاف كما مبين في العمود الثالث للجدول (1-15). وقد كان معدل النفقات 1041.9 مليون ديناراً لفترة الدراسة 1980-1997 علماً بأن المعدل قد ارتفع من 729 الى 1320 مليون ديناراً خلال الفترة الجزئية الاولى والثانية على التعاقب. وأن معامل التشتت النسبي قد ارتفع من 17.73 بالمائة الى 25.27 بالمائة كذلك اما معدل النمو فقد زاد من 7.0 بالمائة الى 8.3 لفترة الجزئية الاولى والثانية على التوالي. وقد انخفض معامل الاختلاف لمعدل نمو الانفاق العام من 80.66 الى 41.85 بالمائة للفترتين الاولى والثانية على التوالي. ويوضح الشكل (1-15) التزايد المطرد للنفقات العامة في المملكة الاردنية الهاشمية للفترة 1980-1997 كما نلاحظ في الجدول (1-15).

والنفقات العامة كمقدار مطلق قد زادت في فترة الدراسة كما زادت في الفترة الجزئية الثانية عما كانت عليه في الفترة الجزئية الاولى. وهكذا فشلنا في ايجاد دليل كاف لرفض فرضية كون ظاهرة تزايد النفقات ظاهرة عامة أما بنسبة الانفاق العام الى اجمالي الناتج القومي فقد تأرجحت بين الزيادة والنقصان في المدى 26.6 و 45.2 بالمائة، وهي لم تستقر عند الهضبة المالية الجديدة التي وصلتها في سنة 1989 بل عاودت بالانخفاض والارتفاع. وبهذا فشلنا في ايجاد دليل كاف

لقبول فرضية بيكوك - وايزمان ويمكن ملاحظة ذلك في الجدول (15-3) والشكل (15-2).

ولتأكيد المؤشرات الوصفية لطبيعة النفقات العامة تم تقدير معادلة الانحدار لثلاث سلاسل زمنية للانفاق العام عن الفترة 1980-1988 والفترة 1989-1997.

جدول (15-1)

الموازنة العامة في الاردن

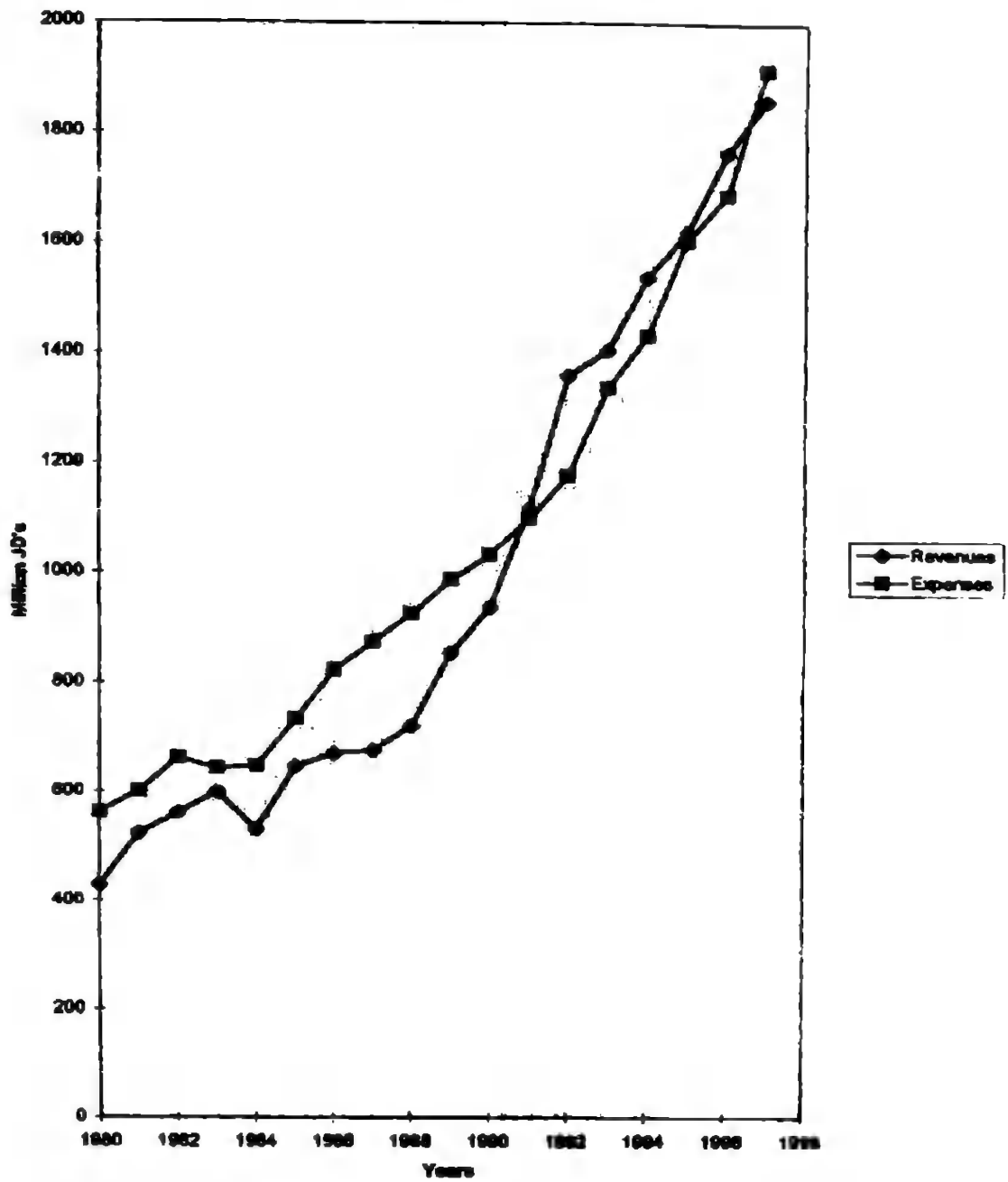
(بالمليون دينار) 1997-1980

السنوات	الايادات	النفقات	فائض الديون	تسديد الفائض	الفائض المتراكم	الفائض المتراكم	التمويل
1980	429	563	-134	96	0	-38	-120
1981	523	602	-79	94	24	-9	-129
1982	562	663	-101	93	19	-27	-156
1983	600	643	-43	106	37	26	-130
1984	531	648	-117	148	48	17	-147
1985	647	734	-87	198	46	65	-82
1986	671	824	-153	235	157	-75	-157
1987	677	875	-198	193	91	-96	253

-353	-100	128	233	-205	926	721	1988
-367	-14	110	228	-132	987	855	1989
-317	50	87	232	-95	1033	938	1990
-96	221	135	339	17	1100	1117	1991
242	338	171	328	181	1178	1359	1992
130	-112	311	130	69	1337	1406	1993
295	165	148	208	105	1432	1537	1994
479	184	244	413	15	1605	1620	1995
837	358	262	544	76	1688	1764	1996
837	0	258	314	-56	1916	1860	1997

المصدر البنك المركزي الأردني. بيانات احصائية سنوية (1964-1995) ايسار 1996
البنك المركزي الاردني. النشرة الاحصائية الشهرية عدة اصدارات.

Government Expenses and Revenues (1980-1997)



جدول (15-2)

معدل نمو الإيرادات والنفقات وتسديد القروض في الأردن 1980-1997

الإيرادات	النفقات	فائض الديون	تسديد الفائض الفائض	الاقساط بعد المتراكم	التمويل	
6.7	6.5	-79	94	24	-9	-129
9.7	12.2	-101	93	19	-27	-156
3.1	19.8	-43	106	37	26	-130
7.1	3.6	-117	148	48	-17	-147
6.2	0.9	-87	198	46	65	-82
11.6	6.3	-153	235	157	-75	-157
6.0	17.0	-198	193	91	-96	253
12.1	9.3	-205	233	128	-100	-353
4.5	17.5	-132	228	110	-14	-367
4.6	19.6	-95	232	87	50	-317
6.3	3.4	17	339	135	221	-96
6.9	8.9	181	328	171	338	242
12.7	5.3	69	130	311	-112	130
6.9	8.5	105	208	148	165	295

479	184	244	413	15	5.3	11.4	1995
837	358	262	544	76	1688	5.0	1996
837	0	252	314	-56	1916	12.7	1997

• المصدر قام الباحث باحتساب معدلات النمو باستخدام صيغة الفرق بين
الوغاريتمات الطبيعية وهي \ln للسلسلة الزمنية 1980 حتى 1997.

جدول (15-3)

الناتج القومي، الناتج المحلي الاجمالي

ونسبة النفقات في الأردن *

1996-1980

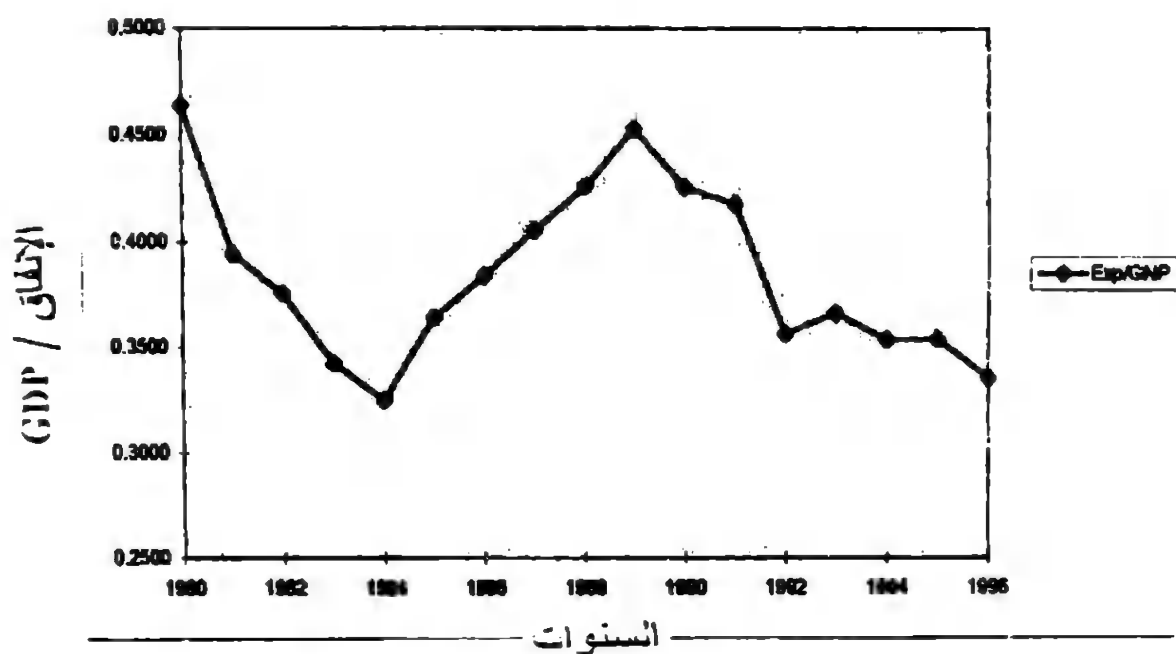
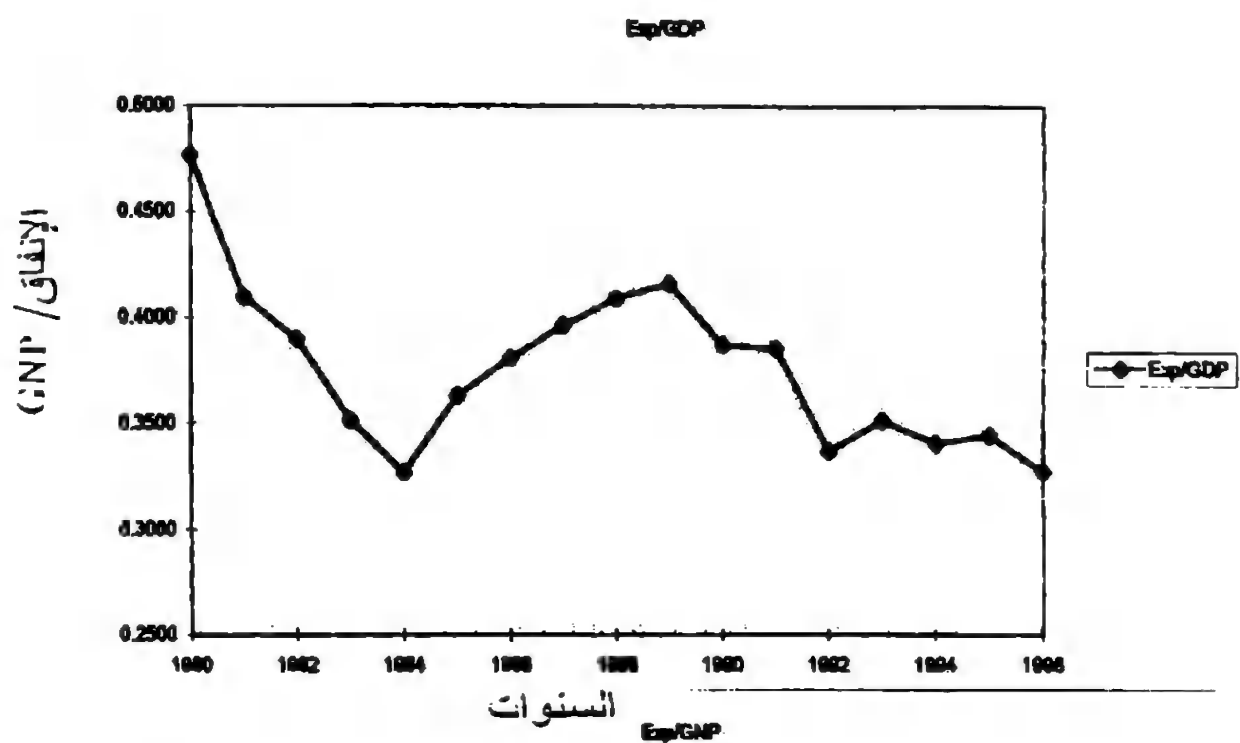
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)**	(6)**
السنوات	اجمالي الناتج القومي (بملايين الديناري)	اجمالي الناتج المحلي (بملايين الديناري)	النفقات (بملايين الديناري)	النفقات/اجمالي الناتج القومي	النفقات/اجمالي الناتج المحلي
1980	1213.7	1180.3	563	0.4639	0.4770
1981	1526.8	1469.3	602	0.3943	0.4097
1982	1765.5	1701.1	663	0.3755	0.3897
1983	1877.9	1828.7	643	0.3424	0.3516

0.3270	0.3248	648	1981.4	1995.0	1995
0.3633	0.3642	734	2020.2	2015.5	1995
0.3808	0.3839	824	2163.6	2146.3	1995
0.3962	0.4054	875	2208.6	2158.4	1995
0.4089	0.4256	926	2264.4	2175.9	1995
0.4161	0.4526	987	2372.1	2180.7	1995
0.3871	0.4253	1033	2668.1	2428.8	1995
0.3853	0.4176	1100	2855.1	2634.0	1995
0.3372	0.3562	1178	3493.0	3306.8	1995
0.3517	0.3661	1337	3801.7	3652.3	1995
0.3408	0.3536	1432	4201.3	4049.9	1995
0.3448	0.3537	1605	4654.6	3537.8	1995
0.3280	0.3352	1688	5146.7	5035.2	1995

*المصدر النشرة الاحصائية السنوية، البنك المركزي 1996.

** الأعمدة (5) و (6) أحتسب من قبل الباحث.

شكل (15-2)



وفترة الدراسة 1980-1997. وقد تبين من اختبار جاو ان القيمة المحسوبة 350.77 أكبر من القيمة الجدولية تحت مستوى سنوي معنوية 0.01 وهكذا فشلنا في ايجاد دليل لرفض الفرضية البديلة وعليه سنعمد دراستنا تقديرات الفترات الجزئية

$$\hat{Y} = -3033.2 + 44.733 X \quad R^2 = 0.95 \dots \dots \dots (1)$$

(3.742)

$$\hat{Y} = -9400.7 + 115.75 X \quad R^2 = 0.97 \dots \dots \dots (2)$$

(7.748)

حيث تمثل المعادلة (1) الفترة الجزئية الاولى والمعادلة (2) الفترة الجزئية الثانية. وقد أكدت لنا هذه التقديرات على التزايد المطرد لمعدلات نمو النفقات العامة في المملكة الاردنية الهاشمية وهذا واضح بجلاء في الشكل (15-1) الذي يمثل محوره الافقي السنوات ويمثل المحور العمودي النفقات والايرادات العامة. وللكشف عما إذا كان هناك علاقة بين الانفاق الحكومي كمتغير معتمد والايرادات والقروض وتسديدها كمتغيرات مستقلة تم تقدير معادلة الانحدار المتعدد، وذلك لفترة الدراسة والفترات الجزئية الاولى والثانية

وبإجراء اختبار جاو للاستقرارية فشلنا في ايجاد دليل كاف لرفض فرضية عدم تحت مستوى معنوية 0.01 و 0.05 وعليه سنعمد على تقدير اتنا لفترة الدراسة.

$$\hat{Y} = 230.63 + 0.728 X_1 + 0.161 X_2 + 0.444 X_3$$

(0.096) (0.239) (0.439)

$$R^2 = 0.97 \dots \dots \dots (3)$$

حيث يمثل X_1 الإيرادات العامة بينما يمثل X_2 القروض ويمثل X_3 تسديد القروض، ويتضح لنا من التقرير أعلاه أن النفقات العامة تعتمد على الإيرادات العامة بالدرجة الأولى بينما لا يوجد اعتماد على القروض أو تسديدها كما يتضح ذلك من معنوية التقدير، حيث أن معاملات X_2 و X_3 غير معنوية

وإذا ما تطلعنا على الإيرادات العامة وجدناها 429 مليون ديناراً في سنة 1980 و 1860 مليون ديناراً في سنة 1997 أي أنها زاد أكثر من أربعة أضعاف كما نلاحظ في الجدول (1-15) حيث بلغ معدلها 596 مليون ديناراً للفترة الجزئية الأولى و 1318 مليون ديناراً للفترة الجزئية الثانية أما معامل الاختلاف فقد ارتفع من 15.59 بالمائة إلى 29.90 بالمائة للفترة الجزئية الأولى والثانية على التوالي. وقد زاد معدل نمو الإيرادات العامة من 6.5 بالمائة إلى 10.1 بالمائة للفترة الجزئية الأولى والثانية على التوالي أما معامل التشتت النسبي فقد انخفض من 159.8 بالمائة إلى 57.45 بالمائة للفترة الجزئية الأولى والفترة الجزئية الثانية على التوالي⁽⁴⁾.

وقد تم تقدير ثلاث معادلات انحدار لسلسلة زمنية عن الفترة 1980-1997 وسلسلة زمنية جزئية عن الفترة الأولى وأخرى عن الفترة الثانية. وقد بلغت قيمة جاكوب المحسوبة 1148.31 وهي أكبر من القيمة F الجدولية تحت مستوى معنوية 0.01

و 0.05 وهكذا سنعتمد تقديرات معادلات الانحدار للفترات الجزئية الاولى والثانية على التوالي

وتؤكد المعادلة (4) و (5) على تزايد معدلات نمو الايرادات العامة في الفترة الجزئية الثانية عما هو عليه الحال في الفترة الجزئية الاولى

$$\hat{Y} = -2057.2 + 31.583 X$$

(2.741)

$$R^2 = 0.84 \dots \dots \dots (4)$$

$$\hat{Y} = -10523 + 128.03 X$$

(3.1441)

$$R^2 = 0.98 \dots \dots \dots (5)$$

وهذا ما يؤكد الشكل البياني كذلك. أما نسبة الايرادات الى اجمالي الناتج القومي فقد تجاوزت الحد الحرج Critical Limit وهذا لم يؤد الى ظهور ضغوط تضخمية. وهكذا فشلنا في ايجاد دليل لقبول نموذج كولن كلارك . والجدول (15-2) والشكل (15-3) يوضح ذلك

أما بالنسبة للقروض فقد بلغت أدنى قيمة للقروض 93 مليون ديناراً في 1982 بينما وصلت أعلى قيمة للقروض 544 مليون ديناراً في 1996. إذ أنها زادت الى ما يقارب الستة أضعاف وقد ارتفع معدل القروض من 155 مليون دينار خلال الفترة الجزئية الاولى الى 297 مليون ديناراً خلال الفترة الجزئية الثانية. أي أن المعدل قد تضاعف. أما معامل الاختلاف فلم يظهر اختلافاً معنوياً. وقد انخفض معدل نمو

القروض من 11.1 بالمائة في الفترة الجزئية الاولى الى 4.9 بالمائة في الفترة الجزئية الثانية. بينما زاد معامل التشتت النسبي من 159.63 بالمائة الى 988.53 بالمائة في الفترتين الاولى والثانية على التوالي، أي الى ستة أضعاف. والجدول (15-2) يوضح معدلات نمو القروض، ويوضح الشكل (15-4) تسديد القروض لفترة الدراسة

وقد وصل تسديد القروض الى 19 مليون ديناراً في أدنى مستوى له في سنة 1982 بينما بلغ التسديد 311 مليون ديناراً في سنة 1993 ، وقد كان معدل تسديد القروض 126.4 مليون ديناراً خلال الفترة 1980-1997 ، أما معدل التسديد للفترة الجزئية الاولى والبالغ 61 مليون ديناراً فقد زاد الى 185 مليون ديناراً خلال الفترة الجزئية الثانية. أو أن المعدل قد زاد الى ثلاث أضعاف. أما معامل الاختلاف فقد هبط الى النصف حيث انخفض من 86.6 الى 41.5 بالمائة. وقد انخفض معدل نمو التسديد من 23.9 بالمائة الى 10.4 بالمائة أي الى النصف تقريباً خلال الفترة الجزئية الاولى والثانية على التوالي

بينما نلاحظ أن التشتت النسبي قد زاد، حيث زاد معامل الاختلاف من 246.73 بالمائة خلال الفترة الجزئية الاولى الى 391.65 بالمائة خلال الفترة الجزئية الثانية. أي بزيادة تقدر بمرة ونصف

جدول (4-15)

الايرادات العامة واجمالي الناتج القومي (مليون دينار)

(1)	(2)	(3)	(4)
الناتج القومي الاجمالي	الايرادات العامة	الايرادات العامة الى اجمالي الناتج القومي	التضخم
1213.7	429	0.353	7.0
1526.8	523	0.343	12.8
1765.5	562	0.318	12.9
1877.9	600	0.319	4.9
1995.0	531	0.266	-2.0
2015.5	647	0.321	0.1
2146.3	671	0.313	0.2
2158.4	677	0.314	-1.7
2175.9	721	0.331	5.5
2180.7	855	0.392	21.0
2428.8	938	0.386	11.4
2634.0	1117	0.421	5.1
3306.8	1359	0.411	5.4
3652.3	1406	0.385	5.1

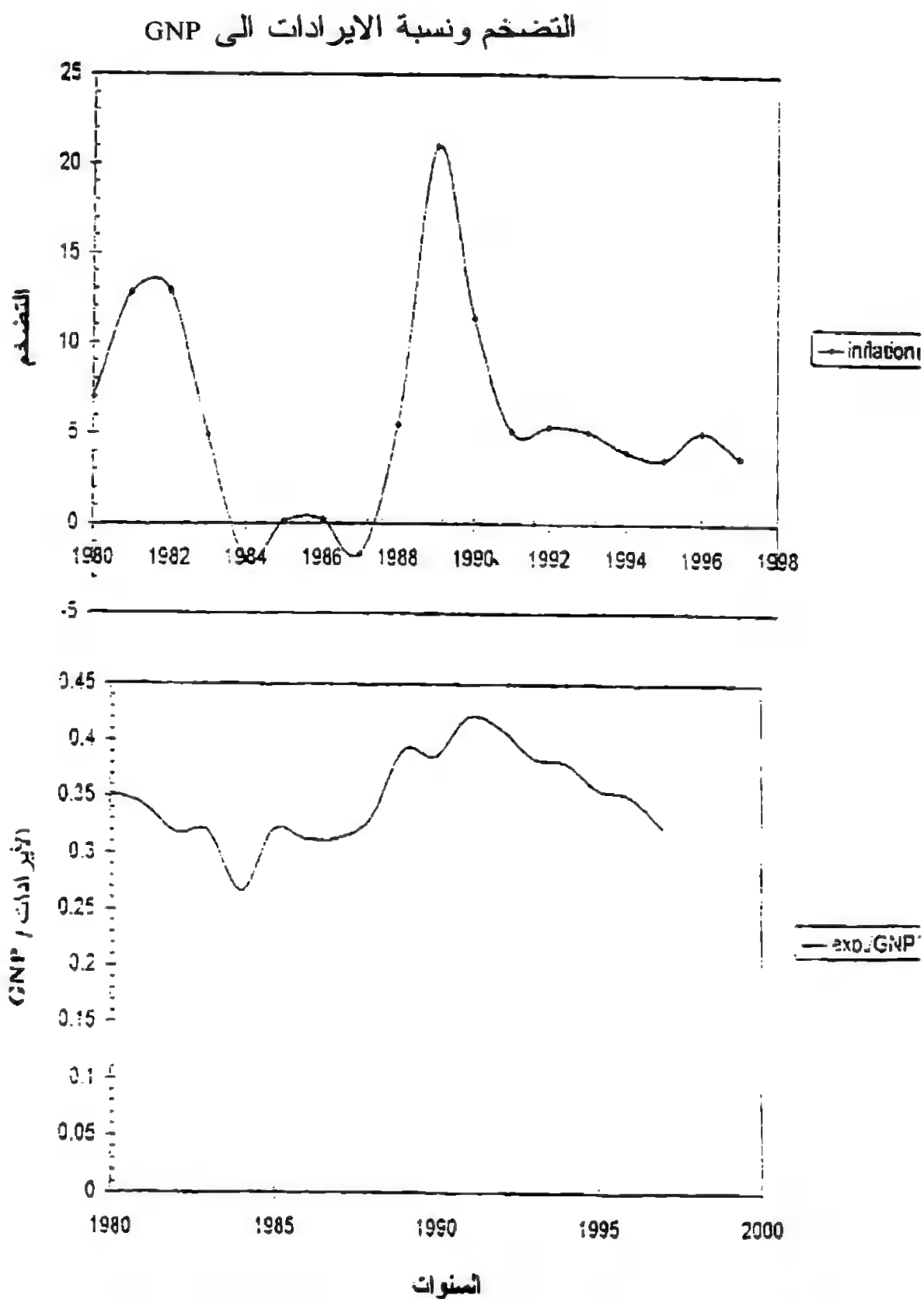
4.0	0.380	1537	4049.9	1994
3.6	0.357	1620	4537.8	1995
5.1	0.350	1764	4537.8	1996
3.7	0.322	1791	5035.2	1997

أرقام العمود (4) مأخوذة من نشرات IMF,

INTERNATIONAL FINANCIAL STATISTICS, YEAR BOOK 1995 PP 168-169.

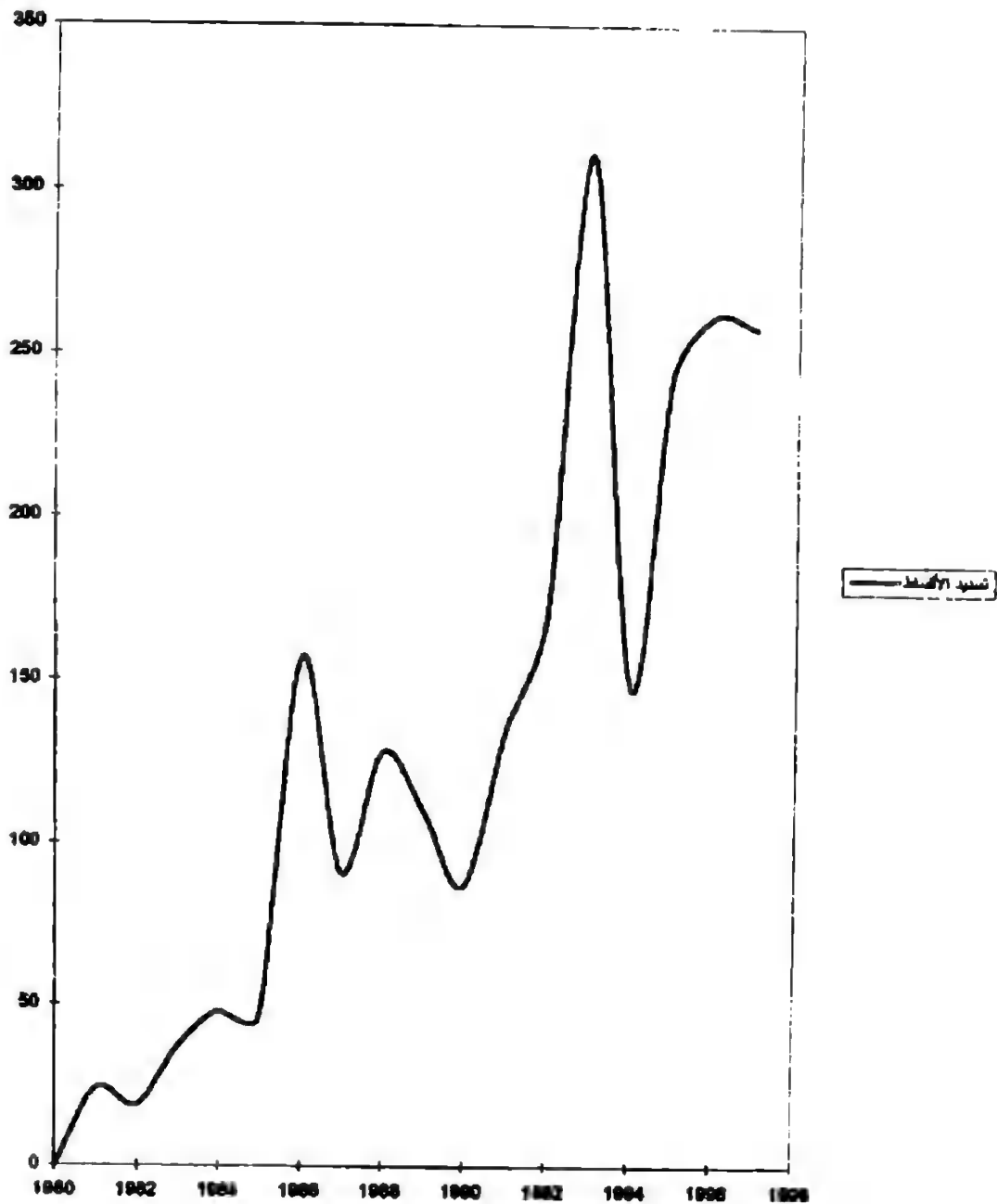
ومن نشرة البنك المركزي الاردني لشهر آذار ونيسان 1998.

شكل (3-15)



شكل (15-4)

تعدد الأصناف



ويعرض الشكل (5-15) فائض الموازنة الذي تحقق خلال فترة الدراسة 1980-1997 ، إذ بلغت أدنى قيمة للعجز سالب 205 مليون ديناراً في موازنة سنة 1988 بينما كان أقل عجز هو سالب 43 مليون دينار في موازنة سنة 1983 وتميزت الفترة الجزئية الاولى بعجز سنوي متواصل بلغ معدله سالب 124 مليون دينار. كما يتضح في الجدول (1-15) والشكل (5-15). وقد تميزت سنة 1992 بتحقيق أكبر فائض في الموازنة بلغ 181 مليون ديناراً، بينما كان الفائض 15 مليون ديناراً فقط في سنة 1995. وعلى أية حال تميزت الفترة الجزئية الثانية بفائض سنوي بشكل عام.

وقد تحسن معدل العجز في الموازنة بعد التمويل عنه قبل التمويل حيث ارتفع من سالب 24 مليون ديناراً الى سالب 3 مليون ديناراً في الفترة الجزئية الاولى، كما أن العجز الذي بلغ معدله سالب 3 مليون دينار تحول الى فائض في الموازنة 109 مليون ديناراً خلال الفترة الجزئية الثانية

وللتأكد من الموازنة الدولية تقدر معادلات الانحدار لفائض الموازنة للفترتين الاولى والثانية على التوالي، حيث تحول العجز الذي ساد في سنوات الفترة الجزئية الاولى الى فائض في معظم سنوات الفترة الثانية، وقد كانت الارجحية هي لصالح فائض الموازنة لفترة الدراسة 1980-1997.

$$\hat{Y} = -998.53 - 13.383 X$$

$$(5.323)$$

$$R^2 = 0.47 \dots \dots \dots (6)$$

$$\hat{Y} = -112.4 + 12.283 X$$

(4.85)

$$R^2 = 0.11 \dots \dots \dots (7)$$

$$\hat{Y} = -118.4 + 12.04 X$$

(4.75)

$$R^2 = 0.35 \dots \dots \dots (8)$$

حيث أن المعادلات (6) و (7) و (8) تمثل تقديرات الفترة الجزئية الاولى والفترة الجزئية الثانية وفترة الدراسة على التعاقب، وأن تغير اشارة معامل الانحدار هو دليل كاف على تعاون العجز والفائض لتحقيق الموازنة الدورية. وهكذا فشلنا في ايجاد دليل كاف لرفض فرضية العدم وقد تأكد هذا من ايجابية معامل الانحدار للمعادلة (3).

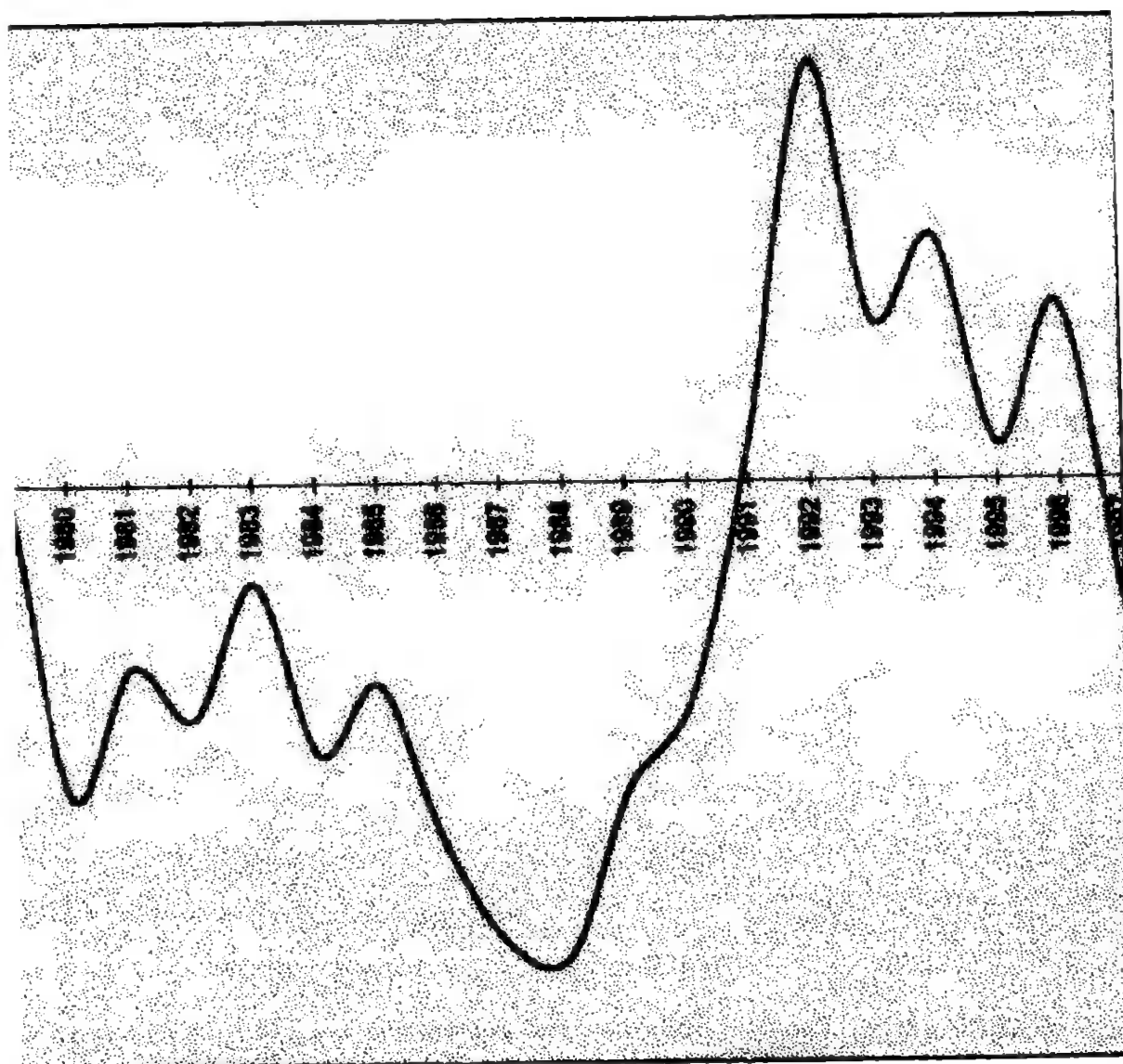
وفي نهاية المطاف لا بد أن تشير الى أثر السياسة المالية المقيدة على الناتج المحلي الاجمالي ومعدلات النمو، إذ أن معدلات النمو التي حققها الاقتصاد الاردني في الفترة الجزئية الاولى كانت أفضل من معدلات النمو للفترة الجزئية الثانية

شكل (15-5)

BUDGET SURPLUS(1980-1997)

put

الميزانية الفائضة



الميزانية

حيث بلغ معدل نمو الناتج القومي الاجمالي الحقيقي 3.9 بالمائة في الفترة
الجزئية الاولى والذي تراجع الى 1.9 بالمائة في الفترة الجزئية الثانية، كما نلاحظ
ذلك في الجدول (5-15).

جدول (5-15)

الناتج المحلي الاجمالي ومعدلات النمو في المملكة الأردنية الهاشمية

السنوات	(1) الناتج المحلي الاجمالي بالاسعار الجارية (بملايين الدينار)	(2) الناتج المحلي الاجمالي بالاسعار الثابتة* (1992=100) (بملايين الدينار)	(3) معدل النمو* (%)
1980	1180.3	2682.5	--
1981	1469.3	3100.2	14.5
1982	1701.1	3342.0	7.5
1983	1828.7	3392.8	1.5
1984	1981.4	3570.1	4.0
1985	2020.2	3531.8	-1.1

6.9	3782.5	2163.6
2.2	3868.0	2208.6
-4.2	3718.2	2264.4
-18.1	3100.8	2372.1
-3.2	3001.5	2668.3
-1.1	3967.9	2855.1
16.3	3493.9	3493.9
5.2	3680.2	3801.7
6.4	3926.5	4201.3
7.9	4250.5	4654.3
3.8	4414.0	5146.7
5.6	4668.0	5606.3

بنك المركزي الأردني. بيانات احصائية سنوية. عدد خاص أيار 1996 ص 48

ام الباحث بإحتساب العمود (2) والعمود (3).

الخلاصة والاستنتاجات :

من الدراسة المستفيضة في تحليل الموازنة العامة في الأردن يمكن الخروج بالعديد من الاستنتاجات عن فترة الدراسة 1980 - 1997.

1. ان ظاهرة التزايد من النفقات ظاهرة ملموسة بجلاء في الاقتصاد الاردني خلال فترة الدراسة والتي زادت معدلات نموها في الفترة الجزئية الثانية عما كانت عليه في الفترة الجزئية الاولى
2. ان التزايد في النفقات لم يحدث على شكل رجات عنيفة ولم يستقر عند المستوى الاعلى الذي وصله
3. ان نسبة نصيب الفرد من السلع العامة لم تتزامن مع تزايد نصيب الفرد من الدخل
4. لم تحدث ضغوط تضخمية رغم تجاوز نسبة الايرادات الى اجمالي الناتج القومي للحد الحرج .
5. ان هناك موازنة دورية وأن العجز كان مؤقتاً بسبب علاج لأزمات طارئة.

التوصيات :

يمكن القول بأن الموازنة العامة في الاردن قد تميزت بالفائض في الفترة الجزئية الثانية، كما أنها تميزت بنمو الإيرادات العامة بمعدلات فاقت معدلات نمو النفقات العامة، وهذا يعني أن السياسة المالية التي سادت في التسعينات هي سياسة مالية مقيدة ، مما يؤدي الى زيادة في معدلات البطالة ما لم تتزامن هذه السياسة مع سياسات توسعية تتجاوز تأثير السياسات الاقتصادية المقيدة على اجمالي الناتج القومي. وعليه نوصي بتخفيض معدلات نمو الإيرادات العامة من خلال السياسات المالية والنقدية التوسعية المتدرجة، للحد من حدوث زيادات في معدلات التضخم ومعالجة مشكلة البطالة المتزايدة

الهوامش

- 1) Vaish,M.C. and Agarwal, H.S.,Public Finance, Wiley Eastern Limited, New Delhi 1992 pp 75-85.
- 2) Allan T. peacock and Jack wisman ,The Growth of Public Expenditure in The UK ,NBER ,Princeton , 1961pp 65-69.
- 3) MC.Vaish and H.S. Agarwal,Op cit pp 71-72.

4) انظر كذلك كتانة،خيري مصطفى اتجاهات الإيرادات الضريبية في الأردن والعوامل المؤثرة فيها، مكتبة الشباب، عمان 1998 ،ص 9-103.

المراجع العربية :

- 1) خيرى مصطفى كنانة، اتجاهات الايرادات الضريبية في الأردن والعوامل المؤثرة فيها، مكتبة الشباب، عمان 1998.
- 2) سليمان اللوزي وآخرون، إدارة الموازنة العامة بين النظرية والتطبيق دار السيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان 1997
- 3) البنك المركزي الأردني، نشرات إحصائية، عدة إصدارات
- 4) د. سليمان احمد اللوزي وآخرون " ، اتجاهات النمو والتطور في موازنة جامعة مؤتة ما بين 1983-1991 " ، مؤتة للبحوث والدراسات المجلد التاسع ، العدد الخامس 1994

المراجع الانكليزية

- 1) Adoph Wagner Finanzwissenschaft. Third edition, Leipzing, 1980.
- 2) Allan T. Peacock and Jack Wisman, The Growth of Public Expenditure in the UK, NBER, Princeton, 1961.
- 3) H. I. Bhatia, Public Finance, Vishas publishing House Pvt. Ltd., New Delhi, 1966.
- 4) M.C. Vaish and H.S. Agarwal ,Public Finance Wiley Eastern Limited , New Delhi 1992.

المتخصصون في الكتاب الجامعي الأكاديمي العربي والأجنبي

دار زهران

للنشر والتوزيع



تلفاكس ٥٣٣١٢٨٩ - ص.ب. ٢١٢٤٣٧ - عمان ١١١٢١